

Ovinocultura e abate clandestino: um problema fiscal ou uma solução de mercado?¹

André Sorio ²
Lucas Rasi ³

Resumo: A cadeia produtiva da ovinocultura no Brasil apresenta alto índice de informalidade, decorrente da precária fiscalização oficial e de certos aspectos do ambiente institucional que favorecem a existência do abate clandestino. Apesar da farta legislação federal e estadual sobre inspeção sanitária de produtos de origem animal, o setor está carente de uma coordenação mais eficiente por parte dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização. Os estados produtores praticamente não divulgam dados sobre o abate e a movimentação de ovinos, que possam servir de subsídios para o estudo dessa cadeia produtiva. A comercialização entre os produtores e as poucas indústrias operantes costuma ser marcada por conflitos. O consumidor, por sua vez, não faz restrições ao consumo de carne clandestina. A informalidade do comércio traz, ao mesmo tempo, custos e benefícios à cadeia produtiva.

Palavras-chave: abate clandestino, carne ovina, nova economia institucional.

Sheep husbandry and clandestine slaughter: a fiscal problem or a market solution?

Abstract: The sheep productive chain shows high informality rate, because the official control is inadequate and institutional environment aspects favor the existence of the illegal slaughter. Several federal and state legislations both provides for the animal products sanitary inspection. However, there is little supervision and poor coordination among government agencies. The States do not publish official data for the sheep slaughter and transport. Trade conflicts occur frequently between the producers and the few existing industries. The consumer does not distinguish the meat came from illegal slaughter. There is a wide disparity between the usage patterns and the formal rules, and this informality brings both costs and benefits to the productive chain.

Keywords: illegal slaughter, lamb meat, new institutional economy.

¹ Original recebido em 8/12/2009 e aprovado em 2/2/2010.

² Engenheiro-agrônomo e Mestre em Agronegócios. E-mail: andre.sorio@uol.com.br

³ Economista e Mestre em Agronegócios. E-mail: lucasrasi@uol.com.br

Introdução

O sistema agroindustrial (SAG) da ovinocultura no Brasil vem aumentando sua importância econômica, alavancado pela necessidade de diversificação das atividades produtivas no meio rural.

Atualmente, a carne é o produto de maior significância para o SAG da ovinocultura, em termos de valor no mercado, tendo substituído a lã, que, no passado, era o produto de maior valia. Informações divulgadas pela FAO e pelo IBGE (2009) mostram que, no período de 1990 a 2007, a produção de carne ovina brasileira oscilou em torno de 78 mil toneladas, apesar de o rebanho brasileiro ter diminuído 40%, em virtude da redução do efetivo no Rio Grande do Sul, que, ainda assim, continua ostentando o maior rebanho nacional. Em contrapartida, na maioria dos estados produtores, o rebanho aumentou significativamente, e hoje mais da metade dos ovinos está na região Nordeste.

Em todos os estados brasileiros, o SAG da carne ovina apresenta índices de informalidade superior ao do abate oficializado, clandestinidade que é estimulada por uma fiscalização insuficiente e por diversos aspectos do ambiente institucional.

Conforme Bankuti e Souza Filho (2006), a informalidade no setor de carnes, além dos problemas fiscais dela derivados, tem algumas consequências negativas para o setor, a saber: dificuldade em garantir direitos de propriedade, dificuldade em fazer cumprir contratos e baixo acesso a bens públicos. No caso do setor de alimentos, a informalidade acarreta ainda problemas de saúde pública.

A informalidade está presente na produção, no comércio, no abate e no processamento da carcaça. No varejo, significa sonegação ao fisco e aquisição de produtos sem inspeção sanitária. Na indústria, ela implica vários agravantes: aquisição de animais doentes, ausência de inspeção sanitária durante o abate, transporte inadequado quanto aos padrões de embalagem e de refrigeração do produto, e, por fim, sone-

gação ao fisco. Já na produção rural, a informalidade aparece na forma ausência de inspeção sanitária no momento do abate, sonegação ao fisco e falta de comunicação da movimentação de animais aos órgãos de defesa sanitária.

O Sebrae (2005) registra que o baixo consumo de carne ovina no Brasil se deve aos seguintes fatores: à falta de hábito do consumidor, à irregularidade da oferta, à má qualidade do produto colocado à venda e à má apresentação comercial do produto oferecido no mercado interno. A má qualidade das carnes é decorrente do abate de animais com idade avançada e mal-terminados, e também do baixo nível de higiene nas operações de abate. A precariedade da inspeção sanitária estende-se ao local de venda, colocando em risco a saúde da população. (HOLANDA JUNIOR et al., 2003)

O produto irregular, não estando sujeito a inspeção sanitária, expõe a saúde do consumidor a graves doenças, como tuberculose e toxoplasmose. Os custos derivados dessa situação, arcados em grande parte pelo sistema público de saúde, são consideráveis, embora não tenham ainda sido quantificados com rigor técnico (BÁNKUTI, 2000).

A atuação do governo federal tem sido expressa em extensa legislação que normatiza a produção de ovinos, abordando tanto a questão sanitária quanto a de classificação de carcaças. No entanto, não são feitos esforços para que os agentes da cadeia produtiva cumpram as leis. O abate clandestino tornou-se um hábito arraigado, que acaba prejudicando a expansão e a competitividade da cadeia produtiva.

Segundo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA, 2007), o setor industrial da carne ovina apresenta poucas plantas no País e poucos estabelecimentos com Serviço de Inspeção Sanitária Federal (SIF) de abate clandestino.

Infelizmente, a maioria dos estudos desenvolvidos no Brasil não aponta o abate clandestino como o ponto fraco da cadeia desse produto ou como uma ameaça ao desenvolvimento efe-

tivo da ovinocultura de corte. Isso ajuda a entender por que a prática está tão sedimentada na tradição de consumo da carne ovina no País.

Este artigo tem o objetivo de trazer informações a respeito das características do ambiente institucional que ajudam a manter em alta a informalidade e também procura demonstrar os custos e os benefícios que o SAG da carne ovina alcança com o abate clandestino.

Referencial teórico

A cadeia produtiva abarca várias atividades agropecuárias, não apenas a etapa de produção, mas também os elos de fornecimento de insumos, de transformação industrial e de comercialização. Existem duas vertentes metodológicas que tentam explicar a dinâmica de funcionamento e a busca de eficiência das cadeias produtivas – a *commodity system approach* e a análise de *filière*.

De acordo com a definição de Goldberg (1968 citado por ZILBERSZTAJN, 2000), as cadeias agroindustriais compreendem os segmentos antes, dentro e depois da porteira da fazenda, envolvidos na produção, na transformação e na comercialização de um produto agropecuário básico. Nesse tipo de abordagem, parte-se de uma matéria-prima agrícola específica para explicar a lógica do encadeamento das atividades, chamada, por isso, de *commodity system approach*.

Morvan (1988 citado por BATALHA; SILVA, 2007) criou, na França, o outro conceito clássico de cadeia produtiva, cujo ponto de partida de análise é a identificação de um produto final. Entre outras definições, na análise de *filière*, são consideradas as cadeias agroindustriais de produção como um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem um fluxo de troca situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes.

Conforme Williamson (1971 citado por AZEVEDO, 1997), um Sistema Agroindustrial (SAG) é composto por conjuntos de transações governadas por diferentes graus de integração,

e nele coexistem elementos mistos de relacionamento pessoal e de confiança. Porém, eventualmente pode existir um SAG totalmente verticalizado, da produção primária até a distribuição, e, no outro extremo, um SAG totalmente coordenado pelos preços de mercado, em que existem elementos mínimos de cooperação.

A integração dos participantes de uma cadeia produtiva é fator determinante para sua coordenação. Porém, para o sucesso dessa iniciativa, é necessário que se desenvolva uma série de ações de gerenciamento que considerem toda a cadeia produtiva, e levando em conta que as ações de um setor têm repercussão direta no elo seguinte e no anterior.

A Nova Economia Institucional (NEI) surgiu como uma nova forma de estudos das organizações, a partir dos trabalhos de Coase, em 1937. A NEI considera as organizações como uma relação entre agentes, realizada por meio de contratos, ou seja, considera não somente os custos de produção, mas também outros tipos de custos, principalmente aqueles associados às transações e ao funcionamento dos mercados.

Os custos de transação surgem a partir do momento em que as organizações, por não serem autossuficientes, interagem com os agentes que formam as cadeias em que estão inseridas, para, por exemplo, comprar matéria-prima ou vender a produção. Dessa forma, quando um bem ou serviço chega ao consumidor final, isso significa que muitas transações já foram realizadas ao longo da cadeia produtiva.

Em Farina (1997), os custos de transação são aqueles necessários para movimentar o sistema econômico e social, que surgem à medida que os agentes relacionam entre si, por meio da coordenação de suas ações.

Em toda sociedade, há regras que restringem e regulam o comportamento dos indivíduos. Por meio delas, é possível criar uma estrutura que permite a interação humana nos campos político, social e econômico. As regras podem ser formais ou informais. Entende-se por regras formais aquelas que são explicitadas por algum poder legítimo e tornadas obrigatórias para

manter a ordem e o desenvolvimento de uma sociedade. As leis nacionais e os estatutos das organizações são exemplos de regras formais. As regras informais fazem parte da herança cultural e são um conjunto de valores transmitidos socialmente. Tabus, costumes, tradições e códigos tácitos de conduta são exemplos de regras informais.

Ao conjunto de regras – formais e informais – denomina-se “ambiente institucional”. Isso quer dizer que as instituições estabelecem o ambiente no qual as transações ocorrem, formando a estrutura de incentivos e controles que induzem os indivíduos a cooperar.

Um dos pontos de apoio da NEI é o reconhecimento de que a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico. Conforme Bankuti e Souza Filho (2006), para que as regras sejam cumpridas, é necessário que haja algum mecanismo de verificação que possa assegurar-las e conduzi-las através do tempo. O grau de influência das regras depende do poder de monitoramento dos agentes responsáveis pela fiscalização das regras formais.

A possibilidade de alterar as regras do jogo, formais ou informais, favorecendo um determinado grupo de agentes ou toda a sociedade, pode formar as condições para a criação de uma organização. Mudar pontos de vista da maioria da população ou dos indivíduos dotados do poder de criar regras tem sido um dos objetivos das associações de interesse privado.

Uma mudança no ambiente institucional provoca reações nas organizações e nos indivíduos (SAES, 2000). Por exemplo, uma repressão efetiva ao abate clandestino pode estimular os frigoríficos de bois a se dedicar ao abate de ovinos, estimulando, assim, os produtores de ovinos a aumentar sua escala de produção, pois a venda da carne seria garantida pela entrada de um maior número de empresas frigoríficas no mercado. Ficando mais fácil a aquisição de carne ovina, graças a uma distribuição mais organizada, proporcionada pela indústria formal, os consumidores poderiam incluir, mais frequentemente, a carne ovina em seus cardápios.

As organizações sofrem influência das mudanças institucionais. A experiência mostra que a capacidade de adaptação das organizações depende da profundidade das mudanças institucionais e da trajetória adotada em períodos anteriores. A dependência com relação à trajetória adotada, relacionada à existência de custo de transação e assimetria de informação, ajuda a entender a perpetuação de organizações ineficientes, que procuram manter o status quo.

O descumprimento das regras pode variar conforme o setor. Grande parte da economia informal compartilha da evasão fiscal, enquanto outras, do descumprimento de leis trabalhistas, de licenças de funcionamento, de inspeção sanitária, entre outras.

Conforme Bankuti e Souza Filho (2006), os mercados informais não criminosos podem ser classificados da seguinte forma:

- Economia não declarada: representa atividades econômicas que escapam de contribuições fiscais, na forma de mercadorias sem nota fiscal e trabalho sem registro. Ocorre em empresas estabelecidas legalmente, mas que não declaram parte da produção comercializada.
- Economia não gravada: são atividades não comunicadas aos órgãos estatísticos oficiais, a exemplo do abate em propriedades rurais.
- Economia informal: são atividades econômicas que operam com regras próprias, sem obediência às regras formais do ambiente institucional no qual opera.

Agora, alguns exemplos da ovinocultura dos mercados informais não criminosos:

- Economia não declarada – frigoríficos que comercializam parte da carne sem a emissão de nota fiscal e restaurantes que se utilizam de uma compra de carne legal para justificar os estoques adquiridos do abate clandestino.
- Economia não gravada – abate de ovinos em propriedades rurais para consumo próprio, para doação e para venda.

- Economia informal – abatedouros que comercializam produtos sem cumprir com as regras sanitárias e fiscais, ou seja, comercializam diretamente com os consumidores finais (restaurantes e pequeno varejo).

Ainda conforme Bankuti e Souza Filho (2006), no caso das atividades não criminosas informais, existe um mercado formal que opera paralelamente ao informal. De acordo com a interação entre ambos, podem ser classificados como:

- Mercado único: os consumidores não conseguem fazer distinção entre produtos provenientes do mercado informal daqueles provenientes do mercado formal.
- Mercado paralelo com produtos homogêneos: os consumidores não conseguem distinguir entre produtos de mercados informais daqueles de mercados formais, uma vez que o produto é similar. A diferenciação só pode ser feita por meio de aspectos do produto, como selo de qualidade.
- Mercado paralelo com produtos heterogêneos: os consumidores conseguem distinguir os produtos formais daqueles informais. A compra é determinada pela relação custo/benefício do produto.
- Mercado paralelo com seleção adversa: os consumidores, sem acesso a informações precisas, compram o produto clandestino pensando estar adquirindo o legal. É um caso de informação assimétrica.

Para a ovinocultura, são exemplos de interação dos mercados formais e informais:

- a) Mercado único – estabelecimento que vende carne manipulada e comercializada por ele próprio, sendo os cortes feitos ao gosto do consumidor.
- b) Mercado paralelo com produtos homogêneos – estabelecimento legalizado que, por não conseguir garantir volume e qualidade dos animais abatidos para atender à demanda, coloca no mercado

carcaças com qualidade aparentemente similar ou até mesmo inferior àquelas oriundas da clandestinidade.

c) Mercado paralelo com seleção adversa – estabelecimento que utiliza da boa fama para vender carne proveniente do abate clandestino; ou estabelecimento que compra uma parte da carne no mercado legal e a outra, no mercado ilegal.

Método

Esta pesquisa é exploratória. Conforme Aaker et al. (2001), a pesquisa exploratória praticamente não é estruturada em procedimentos. Seu objetivo é acumular informações sobre um determinado tema e desenvolver hipóteses a serem testadas e aprofundadas posteriormente. O enfoque proposto é caracterizado por dois elementos principais: o uso maximizado de informações de fontes secundárias e a observação direta dos estágios que compõem o sistema.

Foram utilizados dados secundários decompostos em suas partes, buscando verificar suas conexões e interações, a fim de poder efetuar um estudo mais completo, segundo metodologia indicada por Marconi e Lakatos (2001).

Resultados e discussão

Neste item, será calculada a dimensão da informalidade no abate de ovinos, serão discutidos vários aspectos da legislação sanitária brasileira e também as causas da manutenção do abate clandestino de ovinos no Brasil.

Dimensão do abate clandestino

Apesar da pequena queda verificada em 2008, o abate inspecionado de ovinos no Brasil vem apresentando tendência de aumento nos últimos anos, como pode ser visto na Tabela 1. A partir de 2007, Mato Grosso do Sul tornou-se o terceiro estado com maior abate inspecionado, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e da Bahia, os dois estados com maior rebanho no Brasil (SIF, 2009).

Tabela 1. Evolução dos abates de ovinos com inspeção federal no Brasil, no período de 2003 a 2008 (em milhares de cabeças).

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rio Grande do Sul	70,4	114,6	121,2	169,1	202,7	184,9
Bahia	0,0	2,0	7,8	16,8	19,8	20,4
Mato Grosso do Sul	0,0	0,0	0,7	8,6	18,7	15,7
São Paulo	5,1	4,0	8,7	9,9	9,6	8,3
Minas Gerais	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	8,0
Goiás	0,6	2,6	5,5	11,5	7,6	6,9
Demais estados	2,9	11,8	18,4	12,7	7,8	9,3
Brasil	79,0	135,1	162,2	228,5	269,3	253,5

Fonte: SIF (2009).

No entanto, dados do censo agropecuário de 2006 IBGE (2009), registraram 3,42 milhões de ovinos abatidos, entre os destinados ao consumo nas propriedades e à venda. A Tabela 2 especifica o consumo em cada estado.

Tabela 2. Estimativa de abate de ovinos e sua relação com o abate com inspeção federal no Brasil, em 2006 (em milhares de cabeças).

Estado	Rebanho total	Abate	
		(para o próprio consumo + venda)	Abate com SIF
Rio Grande do Sul	3.477,1	714,2	169,1
Bahia	2.672,9	688,3	16,8
Mato Grosso do Sul	384,3	67,4	8,6
São Paulo	415,4	204,4	9,9
Goiás	165,6	27,2	11,5
Demais estados	8.017,9	1.671,9	12,7
Brasil	14.167,5	3.423,6	228,5

Fonte: SIF (2009).

Sendo assim, apesar do avanço significativo nos últimos anos, o abate com inspeção federal em 2006 foi de somente 6,7% do total, com maior significância nos rebanhos de Goiás,

do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3. Percentual de abates com inspeção federal em relação à taxa de abate, em 2006.

Estado	Percentual
Rio Grande do Sul	23,7
Bahia	2,4
Mato Grosso do Sul	12,8
São Paulo	4,8
Goiás	42,3
Demais estados	7,6
Brasil	6,7

Fonte: dados do IBGE (2009) e SIF (2009).

Não existem dados consolidados a respeito de abate de ovinos com inspeção estadual e municipal, já que os órgãos responsáveis por essas informações nos estados não costumam divulgá-las, apesar da exigência de emissão de Guia de Trânsito de Animais (GTA) em vigor, determinada por legislação nacional, desde 2004. A cadeia produtiva da ovinocultura não pode contar, pois, com dados oficiais confiáveis sobre a atividade, o que acaba por favorecer o abate clandestino.

A quantidade de abate com inspeção estadual e municipal geralmente supera a quantidade de abate com inspeção federal. Sendo as-

sim, pode-se afirmar que a informalidade atinge cerca de 90% do mercado nacional de carne ovina, contribuindo para que os índices de capacidade ociosa das empresas legalizadas se mantenham elevados e para a manutenção da baixa arrecadação do setor.

Por exemplo, em 2002, o Paraná, cujo rebanho era, então, de cerca de 500 mil cabeças (IBGE, 2009), não registrou nenhum abate com inspeção federal e apenas 6.441 cabeças com inspeção estadual, segundo Silva (2004).

Conforme Bankuti e Souza Filho (2006), a informalidade poderia ser combatida de forma mais eficiente se houvesse atuação conjunta do sistema de vigilância sanitária e do sistema de inspeção. O sistema de vigilância sanitária limita-se a verificar as condições gerais de higiene dos estabelecimentos varejistas e a qualidade do produto colocado à venda. Isso quer dizer que não existe preocupação em identificar a origem do produto.

Silveira (2005) afirma que um dos maiores gargalos que atravancam o desenvolvimento da cadeia produtiva da ovinocultura de corte é a falta de fiscalização nos locais de abate. O grande número de abates clandestinos realizados e a consequente venda de carcaças de modo informal diminuem a competitividade da cadeia. Ademais, é preciso registrar que, em algumas regiões do País, o abate clandestino está diretamente ligado ao roubo de animais nas propriedades, principalmente no Rio Grande do Sul.

Silveira (2005) estima que 60% do abate de ovinos do Rio Grande do Sul ocorre de forma ilegal. Sorio et al. (2008b) chegaram à conclusão de que cerca de 70% do rebanho de Mato Grosso do Sul é abatido e comercializado sem inspeção sanitária. Silva (2002) mostra que, no Brasil, apenas 8% dos ovinos são abatidos em estabelecimentos com inspeção sanitária oficial. No Distrito Federal, Araújo e Medeiros (2003) estimam que 90% dos abatedouros de ovinos não são legalizados.

O sacrifício de fêmeas chega a 58% do total abatido no frigorífico JS em Campo Grande, MS,

segundo Sorio et al. (2008a). Afirmam os autores que parece ser o abate clandestino de cordeiros a principal causa disso, pois os produtores vendem os melhores animais diretamente ao consumidor e entregam ao frigorífico os animais geralmente rejeitados pelo comércio. Segundo Bianchi (2007), no Uruguai, o abate de fêmeas em frigoríficos mal alcança 17%.

Em Campo Grande (MS), Sorio et al. (2008b) encontraram 22,2% dos estabelecimentos varejistas da área central vendendo carne ovina oriunda do abate clandestino. Os cortes são vendidos cerca de 14% mais baratos do que nos locais onde a carne provém de locais com inspeção sanitária no abate.

Em pesquisa com ovinocultores do Estado de São Paulo, Souza et al. (2008) encontraram 55% dos produtores realizando abate clandestino como forma de escoamento da produção. Carvalho e Souza (2007) afirmam que 100% do abate da cidade de Garanhuns (PE) é clandestino e que as autoridades de vigilância do município atuantes no varejo não se preocupam com a procedência dos animais. Em Minas Gerais, 46% dos produtores abatem ovinos nas propriedades, conforme Sebrae (2004). O mesmo estudo indica que um percentual entre 20% e 45% dos criadores de ovinos nunca comercializa delega a terceiros o abate de seu produto.

A fiscalização do abate clandestino foi apontada por especialistas, empresários e formadores de opinião como o fator sistêmico mais relevante para a cadeia da ovinocultura em pesquisa nacional realizada por Costa (2007).

Legislação sanitária para a ovinocultura

Há várias legislações, de âmbito federal e estadual, que dispõem sobre inspeção sanitária de produtos de origem animal, sobre normas de abate e sobre a proteção do consumidor, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, todas elas estabelecendo normas de proibição de comercialização de produtos nocivos à saúde humana. Nada disso conta, porém, diante da ação da informalidade, que, além de atentar contra a ordem tributária, infringe o artigo

268 do Código Penal, ao cometer crime contra a saúde pública, por expor a saúde da população a graves moléstias (BANKUTI; SOUZA FILHO, 2006).

Pelas Portarias nº 89/1996 e nº 304/1996, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento criou medidas de combate aos abates clandestinos de bovinos, bubalinos e suínos. Mas nenhuma menção foi feita sobre carne ovina. O Decreto nº 5.741/2006, que criou o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi), trata genericamente de todos os produtos de origem animal produzidos no Brasil. O objetivo do Sisbi é padronizar e harmonizar os procedimentos de inspeção municipais e estaduais, de forma a garantir a inocuidade e a segurança alimentar.

O Programa Nacional de Sanidade de Caprinos e Ovinos (PNSCO) vem sendo discutido desde 2002, mas não está em plena operação, apesar da publicação das Instruções Normativas nº 53/2004 e nº 87/2004 pelo Mapa. Os objetivos principais do PNSCO são a notificação de doenças, a vigilância sanitária e o estabelecimento de normas de trânsito de ovinos e caprinos. A obrigatoriedade de emissão das Guias de Trânsito de Animais (GTA) está prevista nessa legislação.

A Comissão de Ovinos e Caprinos da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) considera que a implementação do PNSCO deve ser a política prioritária do governo para o setor. Uma política sanitária séria e consistente é exigência da maioria dos mercados importadores e abriria possibilidade de comércio internacional para a cadeia produtiva brasileira de ovinos. Resta também alguns graves problemas sanitários a resolver, como o controle do *scrapie*, que vem a ser uma variante da encefalopatia espongiiforme bovina, doença conhecida como mal da vaca louca.

Como consequência do PNSCO, deverá ser criado um Cadastro Sanitário de Estabelecimentos de Criação de Ovinos e Caprinos, regulamentado pela Instrução Normativa 20/2005. Esse cadastro servirá como base para a implantação

de um sistema nacional de rastreabilidade para a carne ovina, outra medida que deverá ajudar a aumentar a competitividade da cadeia da ovinocultura.

Essa medida deve compensar, de alguma forma, a omissão do governo federal em relação ao setor, manifesta, por exemplo, no fato de o rebanho ovino não ter sido incluído na legislação nacional de rastreabilidade animal, conhecida como Sisbov, em vigor desde 2003.

O PNSCO já começa a apresentar resultados positivos, ao determinar a fiscalização dos ovinos que participam de exposições agropecuárias. Na entrada dos recintos onde serão realizadas as exposições, são conferidos a GTA e os atestados de sanidade e é feita a inspeção individual de cada animal para identificação de ectoparasitas e da doença conhecida como linfadenite caseosa, muito comum entre ovinos.

Existe, há quase 20 anos, um Sistema Nacional de Tipificação de Carcaças Ovinas, regulamentado pela Portaria nº 307/1990, do Mapa. Ali estão descritas a classificação dos animais conforme a idade, a conformação da carcaça e o acabamento de gordura. Essa legislação deveria nortear a comercialização de ovinos para abate em todo o território nacional, porém, segundo Silva (2002), essa portaria é sistematicamente desobedecida pelos agentes da cadeia produtiva.

Conforme sugere Sorio (2009), o pagamento diferenciado, ou seja, tomando por base a classificação de carcaças, é um recurso eficiente para diminuir os conflitos na transação produtor-frigorífico. Essa ação deveria ser incentivada pelos frigoríficos, principalmente no interesse de diminuir o abate clandestino. Mas, no Brasil, nenhum frigorífico se utiliza da tipificação de carcaças como forma de remuneração do produtor.

Nos estados que mais recorrem à inspeção federal, os órgãos públicos responsáveis pela implementação do PNSCO, pela emissão de GTAs e pela fiscalização do abate clandestino são os seguintes: no Rio Grande do Sul,

a Divisão de Fiscalização e Defesa Sanitária Animal (DFDSA); na Bahia, a Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (Adab); em Mato Grosso do Sul, a Agência Estadual de Defesa Animal e Vegetal (Iagro); em São Paulo, a Coordenadoria de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo (CDA); e em Goiás, a Agência Goiana de Defesa Agropecuária (Agrodefesa). Em nenhum desses órgãos é possível conseguir informações a respeito de emissão de GTAs e de abate de ovinos, o que demonstra o desinteresse generalizado pelo tema, mesmo nos estados onde a ovinocultura tem maior peso econômico, como o Rio Grande do Sul e a Bahia.

Possíveis causas da informalidade na ovinocultura

A indústria frigorífica de abate ovinos no Brasil costuma realizar transações comerciais de ovinos essencialmente via mercado à vista, apresentando raras iniciativas de organizar o fornecimento por meio da solução hierárquica (quando a empresa cria, abate e comercializa os próprios animais) ou de contratos de longo prazo. Costa (2007), pesquisando a ovinocultura, conseguiu identificar apenas 10 experiências em todo o Brasil, envolvendo, todas elas, poucos produtores.

Enquanto o contrato entre indústria e produtores continuar se baseando no mercado à vista, estará naturalmente sujeito a comportamentos oportunistas de ambas as partes. É comum que o relacionamento dos produtores com os frigoríficos ocorra de maneira conflituosa. Sorio (2009) anotou, entre as maiores queixas dos produtores de ovinos em Mato Grosso do Sul, transações maldefinidas, por parte dos frigoríficos, em relação aos volumes demandados e à forma de remuneração, o preço baixo do animal para abate e o comércio instável.

Bankuti e Souza Filho (2006), analisando o abate clandestino de bovinos, verificaram que existem dois fluxos principais de comercialização do subsistema informal. No primeiro, o próprio criador faz o abate e a distribuição dos animais, sendo o abate feito, geralmente, na

propriedade. No segundo, o abate e o comércio são feitos por intermédio de um marchante, que adquire os animais no mercado à vista e se utiliza, para o abate, de frigoríficos supostamente legalizados, com inspeção municipal ou estadual, para posteriormente realizar a distribuição.

O mesmo acontece com a carne ovina, mas com uma característica própria: na falta de um mercado formal, os ovinos oriundos da informalidade abastecem também as classes de renda alta, as quais costumam utilizar o produto em situações festivas. A distribuição é feita em domicílio, pelos próprios produtores.

Até pouco tempo existiam poucas indústrias dedicadas ao abate de ovinos no Brasil. Era, então, pelo abate clandestino que os produtores conseguiam escoar sua produção. O pequeno porte do animal favorece seu abate e seu transporte, o qual costuma ser feito sem as condições ideais de refrigeração. Segundo Barreto Neto (2004), existe uma tradição de autoconsumo de carne ovina nas propriedades rurais, o que estimula o aprendizado das técnicas de abate pelas populações rurais.

Conforme Sorio (2009), a dificuldade de negociar e de cumprir contratos entre os ovinocultores e os frigoríficos é citado como um dos principais problemas que oneram o custo de transação. A desconfiança entre os dois agentes se expressa no controle e na inspeção da matéria-prima negociada. Os criadores reclamam que os frigoríficos utilizam balança adulterada para diminuir o peso dos animais abatidos. Por sua vez, as indústrias se queixam de que, durante a transação, os produtores negociam cordeiros, mas, em seu lugar, enviam, para o abate, animais adultos de descarte, e muitas vezes sem proceder à terminação de carcaça.

Segundo Silva (2002), o abate clandestino é um fator limitante à melhoria das relações contratuais entre a indústria e o varejo, já que ainda não resulta em marcas consolidadas nem em garantia sanitária ao consumidor. A principal consequência desse fato é uma pressão, para baixo, dos preços e uma redução na margem de lucro dos frigoríficos. Sebrae (2004) confirma

que os mercados formais de São Paulo e Brasília sofrem com a concorrência da carne clandestina, a ponto de inviabilizar o funcionamento de frigoríficos e estagnar as cooperativas.

Deve ser levado em conta que até mesmo os frigoríficos que estão sujeitos a inspeção municipal e estadual não conferem segurança sanitária ao consumidor, pois sofrem toda sorte de pressão política para a liberação de animais impróprios para o abate, além de não contarem, em muitos casos, com instalações adequadas. Justamente por conta dessa insegurança alimentar é que as grandes redes varejistas condicionam o negócio exclusivamente aos frigoríficos sujeitos a inspeção federal (BANKUTI; SOUZA FILHO, 2006).

A preferência, principalmente nas classes de baixa renda, por carne vermelha cortada e embalada na hora, na frente do consumidor, também confere certa vantagem ao mercado de carne informal. Na região Nordeste, a preferência é pela chamada carne quente, vendida nas tradicionais feiras de rua, comuns a todas as cidades da região, inclusive nas capitais. Muitos consumidores exigem que o rabo e o casco do animal estejam junto à carcaça, como forma de garantia de procedência do animal (evitando, assim, comprar caprino por ovino, ou, em casos extremos, cachorro por ovino).

Conforme já mencionamos, a carne ovina é muito consumida nas propriedades rurais, motivo por que seus agentes aprendem as técnicas de abate, que também são usadas para vender os animais diretamente ao consumidor. Também é uma tradição utilizar o ovino como presente ou na forma de doação à comunidade e às autoridades, em ocasiões especiais, como festas religiosas e datas comemorativas.

No Brasil, à exceção do Estado do Rio Grande do Sul, os rebanhos ovinos mantidos nas propriedades são pequenos. O seu transporte, sempre em pequenos lotes, é por isso, antieconômico para as indústrias, fato que também contribui para que o abate seja feito clandestinamente e que a venda do produto se restrinja às cidades mais próximas da propriedade rural.

O transporte, que costuma consumir muitas horas entre o local de abate e o destino consumidor, é realizado muitas vezes de forma imprópria, sem refrigeração e sem acondicionamento que garantam a conservação e a qualidade do produto.

Há outros incentivos às transações com o subsistema informal, quais sejam: a comodidade conferida pela entrega da carne em domicílio, o menor preço do produto em relação ao mercado formal e o apelo exercido por um produto que é distribuído diretamente do produtor rural, característica muito valorizada pelo consumidor (BANKUTI; SOUZA FILHO, 2006).

Resumindo, os principais custos decorrentes da prática da informalidade na cadeia da carne ovina são: a elevada ociosidade das plantas frigoríficas; a imagem negativa formada pelos novos consumidores temerosos de consumir animais velhos ou abatidos inadequadamente; a baixa arrecadação de impostos da atividade, o que a mantém com pouco poder de barganha em negociações com os governos; a restrição de acesso ao grande varejo, cada vez mais responsável pelo abastecimento de alimentos à população; a impossibilidade de padronizar a carne e de oferecer cortes mais modernos e práticos ao consumidor; a perda do nicho da carne de qualidade para o produto importado; e o baixo estímulo ao aumento de rebanho e/ou à entrada de novos criadores na atividade.

Mas a informalidade traz alguns benefícios à cadeia, que não podem ser esquecidos, apesar de alguns contradizerem os custos descritos acima. São eles: possibilidade de escoamento da produção em locais que são distantes de abatedouros legalizados; possibilidade de venda de pequenos lotes de animais; valor maior obtido pelo produtor quando ele mesmo realiza o abate; inexistência da burocracia para a emissão da GTA; menor custo de operação do frigorífico clandestino, por sonegação fiscal e por não cumprimento da legislação sanitária; menor custo da carne ao consumidor, no pequeno varejo ou em entregas diretas; satisfação do consumidor em adquirir um produto diretamente

do produtor rural; e conforto e comodidade, ao consumidor, pela entrega do produto em domicílio ou diretamente em restaurantes e churrascarias.

Bankuti e Souza Filho (2006) chamam a atenção sobre a grande disparidade entre os hábitos de consumo e as regras formais. Existem, por exemplo, aspectos do ambiente institucional – costumes e tradições – que estão em consonância com a informalidade e que dificultam o cumprimento das regras formais. Possivelmente ocorreria um aumento de preços ao consumidor se os agentes informais fossem obrigados a cumprir as normas fiscais e sanitárias.

Assim, os motivos principais que estimulam o abate clandestino e a informalidade na cadeia da ovinocultura são: canal de distribuição tradicional e identificado com o consumidor; pouca fiscalização por parte dos órgãos de vigilância sanitária; baixa coordenação na atuação entre os órgãos de inspeção e os de vigilância sanitária; raras indústrias clandestinas – o comum é cada produtor abater seus animais, o que dificulta a fiscalização; facilidade de abate e transporte da carne por conta do pequeno porte do ovino; custo do transporte relativamente alto até as indústrias legalizadas; preço ao consumidor mais baixo do que no varejo, que comercializa carne inspecionada; tradição de presentear amigos e autoridades com carne ovina oriunda da própria fazenda, em datas comemorativas; comodidade da entrega direta ao consumidor e a restaurantes, com a frequência exigida pelo cliente; interesse dos governos em manter baixo o preço do alimento ao consumidor.

Considerações finais

Um costume, já bastante arraigado em cidades do interior e até mesmo em capitais onde a ovinocultura faz parte dos hábitos alimentares, é o consumo de carne oriunda do abate clandestino. O hábito de presentear amigos com carne ovina da fazenda e de consumir esse tipo de carne em eventos festivos, o domínio da técnica de abate pelas populações rurais e a crença, entre os consumidores, de que a carne

vinda diretamente do produtor é de melhor qualidade, tudo isso tem favorecido o mercado informal e afetado a competitividade da cadeia produtiva da carne ovina no Brasil.

O crescimento do rebanho de ovinos do Brasil, ao longo dos anos, não foi acompanhado de estímulo oficial. As recentes tentativas particulares de organizar e incentivar uma atividade que se mostra economicamente promissora esbarram, porém, em conflitos decorrentes da tentativa de mudança do ambiente institucional nessa cadeia produtiva. Vigora, ainda, um arranjo institucional que privilegia o contato direto entre produtor e consumidor, em detrimento de implicações fiscais e sanitárias. Para mudar essa situação, é preciso montar um novo arranjo institucional, que permita que a ovinocultura se torne uma atividade de alta escala e, assim, competitiva para o agronegócio do Brasil.

O desatendimento a legislação específica sobre abate de animais, a ausência de programas de incentivo ao setor, a importação de carne ovina para suprir o mercado e o abate clandestino influenciam a estrutura de governança adotada pela indústria, que consiste na comprado produto no mercado à vista. O que coordena, pois, a transação comercial é o preço de mercado. Desinteressado desse tipo de transação, o produtor, em geral, não é estimulado a entregar toda a sua produção aos frigoríficos, que, em consequência, trabalham com ociosidade. Ademais, a negociação entre o produtor e as indústrias legalizadas é altamente conflituosa, já que se faz em um ambiente de desconfiança de ambas as partes. Tal situação favoreceu o surgimento de abatedouros clandestinos, que, na ausência de pontos de varejo legalizados, passaram a dominar a venda de carne ovina.

Essa situação induziu os seguintes fatos: os rebanhos ovinos são pequenos e com baixo grau de tecnologia, a carne importada tem alta participação no mercado, a carne clandestina é comercializada livremente e o comportamento oportunista é estimulado.

Para reestruturar a cadeia produtiva da carne ovina, de forma a manter, em bases legais

e sanitárias, o abate e a transação comercial, e também torná-la competitiva, é preciso, antes de tudo, proceder a uma fiscalização contínua e abrangente do abate e da comercialização dessa carne, para inibir a clandestinidade. Os resultados esperados com a adoção de uma eficiente política de fiscalização e de novas formas de administração das transações comerciais entre produtor e indústria são: aumento do rebanho para o abate legal, maior disponibilidade de matéria-prima para os frigoríficos e melhoria das formas de transação comercial, com mais garantia de compra e melhor preço ao criador.

O abate clandestino, da forma como vem sendo realizado, é responsável pelo atual estágio da cadeia produtiva de ovinocultura, garantindo o escoamento da produção e o abastecimento das cidades. No entanto, para dar um salto de competitividade que permita que a carne ovina se torne efetivamente uma importante alternativa de consumo de proteína animal para a população brasileira e quem sabe gerar excedentes para a exportação, é fundamental que sejam encontradas formas de diminuir a informalidade no abate, alavancando o surgimento e/ou a manutenção de indústrias em todo o País.

Sem a legalização do abate e o consequente recolhimento de impostos, o setor nunca conseguirá demonstrar sua importância para a economia nacional, ficando à margem do planejamento de políticas públicas e dos benefícios de verbas oficiais de fomento.

Indicamos, como sugestão para trabalhos futuros, a determinação do tamanho do abate com inspeção estadual e municipal em cada estado produtor e o estudo do impacto da contribuição fiscal sobre a economia do setor, subsídios que ajudariam a formular políticas públicas mais adequadas à ovinocultura no Brasil.

Referências

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, F. C.; MEDEIROS, J. X. Análise dos modos de governança da cadeia produtiva de ovinos no Distrito Federal: estudo de caso do frigorífico AICO por meio da

análise multicritério. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: Sober, 2003.

AZEVEDO, P. F. Economia dos custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 71-112.

BÁNKUTI, F. I. Os abates clandestinos sob a ótica da nova economia institucional e da organização industrial. In: JORNADA DE DESENVOLVIMENTO E INSTITUCIONALISMO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 1., 2000, São Carlos. **Anais...** São Carlos: UFSCar, 2000. 16 p.

BANKUTI, F. I.; SOUZA FILHO, H. M. S. A informalidade em sistemas agroindustriais: os casos dos sistemas agroindustriais da carne bovina e do leite. In: ZUIN, L. F. S.; QUEIROZ, T. R. (Org.). **Agronegócios: gestão e inovação**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 58-90.

BARRETO NETO, A. D. Análise sistêmica e mercadológica aplicada à definição de objetivos de seleção em ovinos santa Inês. In: SIMPÓSIO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE MELHORAMENTO ANIMAL, 5., 2004, Pirassununga. **Anais...** Pirassununga: USP, 2004. 13 p.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2007. v. 1.

BIANCHI, G. **Alternativas tecnológicas para la producción de carne ovina de calidad en sistemas pastoriles**. Montevideo, UY: Hemisfério Sur, 2007. 283 p.

CARVALHO, D. M.; SOUZA, J. P. Análise da cadeia produtiva da caprino-ovinocultura em Garanhuns. In: CONGRESSO BRASILEIRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2007, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: UFA, 2007. 17 p.

CNA. Confederação Nacional da Agricultura. **Cadeia de produção e comercialização da carne de ovinocaprinocultura**. Brasília, DF, 2007.

COSTA, N. G. **A cadeia produtiva da carne ovina no Brasil rumo às novas formas de organização da produção**. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília.

FARINA, E. M. M. Q. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176.

HOLANDA JUNIOR, E. V.; SÁ, J. L.; ARAÚJO, G. G. L. Articulação dos segmentos da cadeia produtiva de caprinos e ovinos: os fluxos alternativos de comercializa-

ção. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS, 2003, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Emepa, 2003. p. 83-94.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho.** Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=20&i=P&c=73>. Acesso em: 19 jan. 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Atlas, 2001.

SAES, M. S. M. Organizações e instituições. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares:** indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 165-186.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Análise da ovinocaprinocultura no norte e nordeste de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Sebrae, 2004. 127 p.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Informações de mercado sobre caprinos e ovinos.** Brasília, DF: Sebrae, 2005. 73 p.

SIF. Serviço de Inspeção Sanitária Federal. **Quantidade de abate estadual por ano e espécie.** Disponível em: <extranet.agricultura.gov.br/sigsif_cons/ap_abate_estaduais_cons>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SILVA, R. C. P. A. **A ovinocultura do Paraná no contexto nacional e mundial:** um breve diagnóstico situacional. Curitiba: SEAB, 2004. 16 p.

SILVA, R. R. **O agronegócio brasileiro da carne caprina e ovina.** Salvador: Edição do Autor, 2002. 111 p.

SILVEIRA, H. S. **Coordenação na cadeia produtiva da ovinocultura:** o caso do conselho regulador Herval Premium. 2005. 104 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SORIO, A. **Sistema agroindustrial da carne ovina em Mato Grosso do Sul:** uma abordagem da nova economia institucional. 2009. 120 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

SORIO, A.; ALBUQUERQUE, G. S.; BAKARJI, E. W. B.; PEIXOTO, F. L.; NOGUEIRA, L. M. L.; MARTINS, C. F.; MONREAL, A. C. D. Perfil das categorias ovinas abatidas em Mato Grosso do Sul. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDICINA VETERINÁRIA, 35., 2008, Gramado. **Anais...** Gramado: COMBRAVET, 2008a.

SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B.; RASI, L. Oferta de carne ovina no varejo de Campo Grande (MS): uma abordagem de marketing. **Revista Agrarian**, Dourados, v. 1, n. 1, p. 145-456, 2008b.

SOUZA, F. A. A.; LOPES, M. A.; DEMEU, F. A. Panorama da ovinocultura no estado de São Paulo. **Revista Ceres**, Viçosa, v. 55, n. 5, 2008.

ZILBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZILBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares.** São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21.