AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

ANÁLISE DAS POLITICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À OVINOCULTURA

MAYRA BATISTA BITENCOURT; ANDRÉ MACIEIRA SÓRIO; EDUARDO CRUZETTA;

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

CAMPO GRANDE - MS - BRASIL

mayra_bitencourt@yahoo.com.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Evolução e estrutura da agropecuária no Brasil

ANÁLISE DAS POLITICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À OVINOCULTURA

MAYRA BATISTA BITENCOURT; ANDRÉ MACIEIRA SÓRIO; EDUARDO CRUZETTA;

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

CAMPO GRANDE - MS - BRASIL

mayra_bitencourt@yahoo.com.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Evolução e estrutura da agropecuária no Brasil

ANÁLISE DAS POLITICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À OVINOCULTURA EM MATO GROSSO DO SUL

Resumo:

Este estudo tem o objetivo de demonstrar se a política de incentivos adotada por Mato Grosso do Sul para apoiar a ovinocultura conseguiu provocar os efeitos positivos planejados na cadeia produtiva da carne ovina do estado. Foi feita uma pesquisa qualitativa, através de entrevistas com elementos-chave da cadeia produtiva, observação direta dos estágios da cadeia e uso de informações de fontes secundarias. A análise das características dos incentivos concedidos ao longo dos últimos anos para a ovinocultura em MS, mostra que estes incentivos não incorporam mecanismos de estímulo à modernização tecnológica das empresas, nem ao treinamento da mão-de-obra empregada. Os programas existentes não parecem possuir mecanismos capazes de estimular a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada por parte dos produtores e empresas locais. No entanto, podem ser observados avanços na organização da cadeia produtiva da ovinocultura em MS, como o aumento da organização dos produtores e o aumento do abate com inspeção sanitária.

Palavras-chave: carne ovina, políticas públicas, competitividade, abate clandestino.

Abstract:

This research aims to show whether the incentives policy adopted by Mato Grosso do Sul to support sheep husbandry has cause the positive effects planned in the productive chain of lamb meat. It was made a qualitative research, through interviews with key elements of the production chain, direct observation of the chain stages and use of information from secondary sources. The analysis of incentives characteristics granted in recent years for the sheep husbandry in Mato Grosso do Sul, shows that these incentives do not incorporate mechanisms to stimulate companies technological modernization nor the employees training. The existent programs do not seem to have mechanisms able to stimulate the technology incorporation nor the search for coordinated action by both local producers and companies. However, progress can be seen in the productive chain organization of sheep husbandry in Mato Grosso do Sul, such as producers organization improvement and the increase of slaughter with health inspection.

Key-words: lamb meat, public policy, competitiveness, clandestine slaughter

1 – Introdução

Os diagnósticos existentes sobre o sistema agroindustrial (SAG) da ovinocultura geralmente focalizam o assunto sobre o aspecto do impacto econômico da produção agrícola sobre o setor. No que se refere aos segmentos processamento; indústria; atacado; e varejo os indicadores de viabilidade econômica e competitividade não estão disponíveis com a mesma facilidade. (SILVA, 2002).

Menos comuns ainda são estudos contemplando a análise das políticas de incentivo à ovinocultura. Como saber, então, quais os efeitos destas políticas nos diversos elos da cadeia produtiva da ovinocultura de corte?

Essa é uma resposta que ajudará a definir as ações do SAG do produto, particularmente aos agentes formuladores de políticas públicas. Afinal, por ser uma atividade ainda incipiente e com grande potencial de crescimento, é importante definir quais são as medidas que tem a possibilidade de incentivar o crescimento da ovinocultura, especialmente no estado de Mato Grosso do Sul.

O estado de MS conta com um rebanho de quase 440 mil cabeças de ovinos, em crescimento ininterrupto desde o início da década de 1990. Atualmente, detém o 8º maior rebanho ovino entre os estados brasileiros e o maior da região Centro-Oeste. Por outro lado, o rebanho ovino brasileiro decresceu a partir de 1990, principalmente devido à crise que diminuiu a demanda por lã no mercado internacional, e atingiu seu efetivo mais baixo em 1998, voltando a crescer novamente a partir daí. Em conseqüência disso, a participação do rebanho de MS no total nacional aumentou significativamente, chegando a 2,65% no ano de 2006, conforme IBGE (2008a). Estas informações podem ser vistas de forma mais clara na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução do rebanho ovino do Brasil e de MS entre os anos 1990 e 2006

	Brasil	**MS**	**% do rebanho brasileiro**
1990	20.014.505	233.377	1,17
1991	20.127.945	243.198	1,20
1992	19.955.874	245.275	1,22
1993	18.008.283	255.747	1,42
1994	18.436.432	265.140	1,44
1995	18.336.432	271.355	1,48
1996	14.725.503	347.292	2,36
1997	14.533.716	354.860	2,44
1998	14.268.387	359.601	2,52
1999	14.399.960	368.484	2,56
2000	14.784.958	378.131	2,56
2001	14.638.925	386.767	2,64
2002	14.277.061	395.016	2,77
2003	14.556.484	405.153	2,78
2004	15.057.838	417.356	2,77
2005	15.588.041	439.782	2,82
2006	16.019.170	456.322	2,65

Fonte: IBGE, 2008a

Ainda conforme IBGE (2008b), somente 65.151 ovinos (14,28% do total) foram tosquiados para obtenção de lã em MS em 2006, o que mostra um rebanho destinado principalmente para a produção de carne.

Corroborando esta característica, SIF (2008) mostra que o MS é atualmente o estado com a terceira maior quantidade de abates com inspeção sanitária federal, atrás de Rio Grande do Sul e Bahia.

Existem em Mato Grosso do Sul (MS) três frigoríficos com inspeção sanitária federal autorizados a abater ovinos. Estão distribuídos em regiões distintas - Campo Grande, Cassilândia e Nova Andradina. Também já existem diversos frigoríficos com inspeção sanitária federal em cidades próximas a MS nos estados de Goiás e São Paulo. Silva (2002) afirma que é uma característica da indústria de abate de ovinos no Brasil trabalhar com

ociosidade alta, sempre acima de 50% da capacidade instalada. Isso garante um mercado fortemente comprador para a produção local.

O estado de MS é tradicional produtor de carne bovina, sendo detentor do segundo maior rebanho do Brasil (IBGE, 2007c). De acordo com IEL (2000), citando fontes diversas, 85,03% dos estabelecimentos agropecuários que se dedicam à produção de bovinos em MS, tem menos de 1.000 hectares. E 50,37% têm área de até 100 hectares.

FAPEC/SEBRAE (2006a) demonstra que no MS as propriedades que exploram a bovinocultura de corte, para obter níveis de rentabilidade que cubram os elevados custos fixos inerentes à atividade, devem ter entre 1.222 e 1.777 hectares de pastagem, dependendo do sistema de produção adotado. Ou seja, somente as propriedades maiores, que contam com uma escala de produção adequada, conseguem sobreviver nesta atividade.

Sendo assim, é necessário buscar alternativas de diversificação e aumento da eficiência produtiva para as propriedades pecuárias de MS, principalmente pequenas e médias, que não conseguem mais sobreviver explorando a bovinocultura.

Com as possibilidades advindas da expansão da ovinocultura e por suas características agroindustriais, abre-se uma perspectiva importante, que se enquadra no programa de desenvolvimento de longo prazo de MS. IPLAN (2001) afirma que, apesar da pujança produtiva da agropecuária regional, o valor agregado de sua produção não lhe permite ampliar as condições de competitividade nos mercados nacional e internacional. E aponta como uma das soluções o apoio às indústrias regionais para agregar outros produtos da cadeia produtiva e incorporar novos sistemas de comercialização. O mesmo documento apresenta, entre vários projetos estruturadores de longo prazo para MS, o fomento à pecuária de pequeno porte, isto é, ovinos, caprinos, suínos e aves.

SEBRAE (2006) define o desenvolvimento do agronegócio da ovinocultura como estratégia para o desenvolvimento rural, que pode gerar um grande impulso para a economia do país. FAPEC/SEBRAE (2006b) afirma que a ovinocultura é setor emergente em MS, com grande potencial de crescimento, principalmente por se situar perto do grande mercado consumidor que é o estado de São Paulo.

Muitas iniciativas estão ocorrendo com o intuito de reforçar a ovinocultura em MS. Pode-se citar, entre elas, a fundação de Câmara Setorial Consultiva estadual específica no ano de 2003, a instalação pela Embrapa do Núcleo Centro-Oeste de Caprinovinocultura em Campo Grande no ano de 2005 e, também, a intenção do Ministério da Integração Nacional de construir bases para a elaboração de arranjos produtivos da ovinocultura em Campo Grande e em Ponta Porã a partir de 2007.

Para o criador, as características zootécnicas dos ovinos levam a uma maior aceleração da produção em relação à bovinocultura. A gestação da ovelha dura cinco meses, as fêmeas jovens estão aptas à reprodução com oito meses e os cordeiros podem ser abatidos com idade variando entre 90 e 150 dias e com peso em torno de 15 kg de carcaça. Ou seja, a o período de recria é pequeno e os machos estão prontos para o abate rapidamente. Desta forma, é possível a exploração de rebanhos grandes em áreas relativamente pequenas. Portanto, é possível se obter uma escala econômica de produção mesmo em propriedades menores (SORIO, 2003).

Políticas públicas são entendidas como ações do Estado, ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (GUARESCHI et al, 2004).

As politicas públicas sao importantes para alavancar a competitividade da ovinocultura, por ser esta uma atividade econômica crescente, mas ainda incipiente. Assim, este estudo tem o objetivo de demonstrar se a política de incentivos adotada por MS para apoiar a ovinocultura conseguiu provocar os efeitos positivos planejados na cadeia produtiva da carne ovina do estado.

2 – Referencial teórico

De acordo com a escola clássica, a competitividade era vista sob o prisma das vantagens comparativas. Já na visão neoclássica, a competitividade é definida segundo um parâmetro de competição perfeita, sendo o resultado de um processo de interação entre agentes econômicos.

Segundo esse modelo, todos os agentes têm igual acesso à informação e o conhecimento tecnológico é acessível, passível de decodificação e perfeitamente transmissível. Ou seja, a tecnologia é considerada como um fator perfeitamente disponível para todos os agentes econômicos, e esta não é considerada como um fator de diferenciação competitiva, deixando de ser um instrumento de capacitação empresarial e passando a ser considerada um fator estático e conhecido, exógeno ao processo competitivo (POSSAS, 2002). Como o ideário neoclássico considera que a competitividade é resultado do processo de interação anônima entre os agentes econômicos e que as forças de mercado encarregam-se de regular esse processo, qualquer tipo de intervenção reguladora por parte de entidades governamentais é considerada como um fator de distorção ao modelo.

Schumpeter (1982) questiona o modelo teórico neoclássico de competitividade. Segundo este autor, a competição é um processo dinâmico e evolutivo. A vantagem competitiva conquistada em um determinado momento no tempo é superada num momento subseqüente. Os agentes econômicos estão em constante interação. A partir desta visão dinâmica de competitividade, as inovações tecnológicas assumem importância fundamental, passando a ocupar, o centro da teoria de desenvolvimento econômico.

Porter (1993), desenvolveu um conceito de vantagem competitiva, inserindo-a num contexto macroeconômico de nação. Assim, a vantagem competitiva de uma região é resultante do conjunto de vantagens competitivas obtidas pelas indústrias daquela região. Ou melhor, uma determinada região é competitiva quando as empresas baseadas naquela região são competitivas. Quatro atributos modelam o ambiente no qual as empresas competem, sendo responsáveis pela vantagem competitiva de um determinado local. São eles - *condições de fatores* caracterizados pelo posicionamento da região com relação aos fatores de produção; *condições de demanda* caracterizada pela natureza da demanda interna para os produtos ou serviços da indústria; *indústrias correlatas e de apoio* aqui entendido como a existência na região de indústrias fornecedoras e correlatas que sejam competitivas e; *estratégia, estrutura e rivalidade das empresas* entendida como as condições que governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, bem como a natureza da rivalidade interna.

Esse conceito de competitividade engloba, ainda, uma nova definição de papéis dos agentes econômicos e do aparato político-institucional, os quais são fundamentais para a geração de um ambiente que venha a estimular a manutenção da vantagem competitiva das empresas de uma determinada região. As ações governamentais podem influenciar positiva ou negativamente cada um dos quatro fatores determinantes da vantagem competitiva. As políticas bem-sucedidas funcionam nas indústrias onde os determinantes subjacentes da vantagem nacional estão presentes e onde o governo os reforça.

Possas (2002) ressalta que aspectos regulatórios, de infraestrutura, sociais e macroeconômicos agem de forma decisiva para calibrar a intensidade do processo competitivo e eventualmente reforçar a competitividade das empresas ali atuantes. A implicação mais clara dessas considerações é que a concorrência e a competitividade não surgem de forma espontânea, mas dependem da adequação das condições ambientais e, por extensão, das medidas de política econômica.

Pelo pacto federativo, os estados brasileiros podem dispor de normas tributárias indutoras, visando regular a ordem econômica, instituindo benefícios e/ou agravamentos com o objetivo de realizar comportamentos desejáveis pelos agentes econômicos. Os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis na concessão de benefícios que visem incentivar ações esperadas e devem ser utilizados para a concretização dos princípios constitucionais que garantem os direitos fundamentais dos cidadãos. Podem ser mencionados os seguintes elementos relacionados às figuras de incentivos fiscais: *as subvenções*, que constituem um benefício de natureza financeira; *os créditos presumidos*, que ora apresentam-se como subsídio, ora como subvenção e ora como redução da base de cálculo dos tributos; *os subsídios*, que podem ser estímulos de natureza fiscal ou comercial, para promover determinadas atividades econômicas por períodos transitórios; *as isenções tributárias*, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária e; *o diferimento*, que representa uma isenção condicionada (ELALI, 2005).

No entanto, Bonelli (2001) afirma que a principal preocupação da política de competitividade praticada pelos diferentes estados no Brasil parece ser a de atrair empresas. Trata-se, portanto, muito mais de uma tentativa de oferecer vantagens com a finalidade de deslocar o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições para melhorar a competitividade das empresas já existentes.

Quando os impostos são utilizados como instrumentos de modernização do setor pecuário, geralmente dão-se incentivos, via redução de impostos, para a adoção de determinadas tecnologias. No entanto, o que a experiência tem mostrado, é que o impacto da redução tarifaria acaba sendo pequeno, em função da grandeza do abate clandestino. (IEL, 2000)

Conforme Buanain e Souza Filho (2001), a intervenção governamental pode ocorrer em dois momentos: ex ante, quando trata de intervir nas decisões de que, quanto e como produzir; e ex post, quando o objetivo é controlar as variáveis que afetam os resultados econômicos e financeiros das decisões tomadas anteriormente pelos produtores.

Os mesmos autores apontam como formas de intervenção do Estado o estímulo à pesquisa agropecuária, os programas de desenvolvimento regional e os programas específicos por produto, com o objetivo prioritário de modernização tecnológica das cadeias produtivas.

Em MS, a adoção de políticas de incentivo visando aumentar a competitividade da ovinocultura, esbarra no fato de o abate clandestino ser uma prática recorrente (FAPEC/SEBRAE, 2006b). Conforme Bankuti (2000), diversos são os prejuízos causados pela existência de abates clandestinos no Brasil, porém a explicação de sua existência e continuidade não é fato tão evidente.

Em Campo Grande, Sorio et al (2007), encontraram 22,2% dos estabelecimentos varejistas vendendo carne ovina oriunda do abate clandestino. Estes estabelecimentos sempre são abastecidos diretamente por algum criador que faz o abate em sua propriedade rural e não por um abatedouro sem registro. E os cortes nestes estabelecimentos são vendidos cerca de 14% mais baratos do que nos locais onde a carne vendida provém de locais com inspeção sanitária ao abate.

Estes fatos corroboram o que diz FAPEC/SEBRAE (2006b) que afirma que muitos criadores do MS abatem animais clandestinamente, entregando-os diretamente para açougues, como forma de aumentar suas margens.

No entanto, identificar os avanços que foram obtidos dentro do SAG da carne ovina é informação importante para o aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública adotados pelo estado de Mato Grosso do Sul.

3 – Metodologia

Este estudo possui características citadas por Aaker; Kumar; Day (2004) como sendo de uma pesquisa qualitativa: interpretação de fenômenos e a atribuição de significados; ambiente natural como fonte dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; análise de dados indutivamente e; os focos principais de abordagem sendo o processo e seu significado.

O enfoque proposto é caracterizado por três elementos principais: o uso maximizado de informações de fontes secundárias; observação direta dos estágios da cadeia estudada e a condução de entrevistas informais e semiestruturadas com elementos-chave que a compõem.

4 – Resultados e Discussão

As tentativas estaduais de normatizar e estimular o comércio da carne ovina remontam a 1975, ainda na época do Mato Grosso uno, com o Convênio ICM 35/75, que estende à saída de gado ovino e carnes ovinas o tratamento tributário estabelecido para o gado bovino e carnes bovinas. Após esta primeira legislação específica, os ovinos sempre foram atrelados à legislação tributária de bovinos, tanto para movimentação de animais puros, como de animais em pé ou para comercialização de carne, como pode ser visto nos Convênios ICM 35/77, ICM 68/86, ICM 23/87, ICMS 70/92, ICMS 36/99, ICMS 27/2002 e ICMS 89/2005. Também tratam do assunto, sempre ligado à normatização da carne bovina, o Código Tributário Estadual, e várias Portarias, Instruções Normativas e Decretos. Mas todas as iniciativas eram em função de questões fiscais e de tributação, nunca de incentivo à produção.

Com o decreto 12056, de 2006, foi estabelecida uma redução da base de cálculo, para 7%, que ainda está em vigor em MS. Portanto, em animais para abate, ocorreria uma incidência de ICMS de R$ 6,30 (7% de R$ 90 – Tabela 4) por cabeça. Com o Proape, o produtor cadastrado fica creditado em R$ 3,15, e recebe este valor diretamente da indústria, junto com o pagamento dos animais abatidos.

As alíquotas do ICMS variam entre os estados da Federação. Cada estado possui uma legislação específica que disciplina a concessão de diferimento, as situações de isenção, a redução da base de cálculo e o crédito presumido, o que resulta em alterações de alíquo tas de estado para estado.

Pecuaristas e frigoríficos têm, de forma recorrente, proposto a redução e modificação da sistemática de cobrança do ICMS. Um dos problemas relativos à tributação diz respeito à fixação da pauta sobre a qual incide o ICMS. O cálculo do ICMS é feito em uma base fixa, chamada de preço de pauta (IEL, 2000). Muitas vezes esse valor é estabelecido acima dos preços praticados no mercado, como forma de aumentar a arrecadação.

A pauta fiscal para a ovinocultura em MS está estabelecida da forma demonstrada na Tabela 2, conforme a SEFAZ –MS (2007):

Tabela 2 – Pauta fiscal para ovinocultura – Mato Grosso do Sul

Descrição	Unidade	Valor (R$)
Ovino macho/fêmea para cria	Cabeça	100,00
Ovino macho/fêmea para abate	Cabeça	90,00
Ovino macho/fêmea controlado para cria/recria	Cabeça	600,00
Ovino macho/fêmea registrado para cria/recria	Cabeça	1.100,00
Ovino macho/fêmea até 2 meses (cordeiro)	Cabeça	9,00

Fonte: SEFAZ-MS, 2007

Para os outros estados do Centro-Oeste, a pauta fiscal está demonstrada na Tabela 4. Analisando esta tabela, em conjunto com a Tabela 3, fica clara a disparidade que existe entre os estados do Centro-Oeste no estabelecimento de suas pautas fiscais, característica que também é apontado como um dos problemas da política tributaria brasileira. Até mesmo a classificação dos animais é feita de forma distinta.

Tabela 3 – Pauta fiscal para ovinocultura – Goiás e Mato Grosso

Descrição	Unidade	GO Interna Valor (R$)	GO Interestadual Valor (R$)	MT Valor (R$)
Ovino macho/fêmea para abate	Cabeça	40,00	45,00	103,00
Ovino macho/fêmea para cria	Cabeça	30,00	34,00	77,00

Fonte: SEFAZ – GO (2007) e SEFAZ – MT (2007)

Nas Tabelas 4 e 5 está demonstrado os preços praticados em MS por 2 frigoríficos, que são responsáveis pela maior quantidade de abates no estado, onde pode ser visto como os valores estabelecidos na pauta fiscal são superiores àqueles que o mercado pratica.

Tabela 4 – Preço do ovino ao produtor no Frigorífico Tatuibi – – Cassilândia (MS) – novembro de 2007

	Preço (R$ por @)
Animais com 10 a 20 kg de carcaça	75,00
Animais fora do padrão	65,00

Tabela 5 – Preço do ovino ao produtor no Frigorífico JS – Campo Grande (MS) - novembro de 2007

	Preço (R$ por @)
Ovelha magra	60,00
Ovelha gorda	70,00
Borrego	80,00
Cordeiro	93,50

Um efeito que se espera da redução do ICMS é a queda do abate clandestino. Contudo, esse é um efeito cuja dimensão ainda está por ser medida. Deve-se observar que a clandestinidade não está vinculada apenas à cobrança de ICMS, mas também à cobrança de outros tributos e, principalmente, aos custos relativos ao atendimento à legislação sanitária. (IEL, 2000)

Conforme FAPEC/SEBRAE (2006a), a clandestinidade do abate configura-se em um sério problema. Além de diminuir a arrecadação tributária, gera problemas para a indústria frigorífica legalizada.

Silva (2002) afirma que é difícil precisar o consumo de carne ovina no Brasil, em função do elevado nível de autoconsumo nas propriedades rurais. Estima-se entre 0,6 e 1 kg por habitante por ano o consumo brasileiro de carne ovina (SILVA, 2002; SEBRAE, 2006;

SORIO, 2006). Por outro lado, segundo Neto (2004), há uma tendência de declínio do autoconsumo nas propriedades, crescendo a comercialização em supermercados e açougues.

Assumindo-se o valor mais baixo demonstrado acima, pode-se estimar um consumo de cerca de 111,6 mil toneladas para uma população de 186 milhões de habitantes. Campos (1999), citando diversos autores, mostra que o tamanho médio da carcaça de ovino no Brasil é de 14 kg. Então, o consumo de carne ovina no Brasil equivale às carcaças de aproximadamente 7,97 milhões de cabeças. Nesse sentido, a importação do Uruguai equivale a cerca de 334 mil cabeças, conforme MAPA (2008). Portanto, o abate nacional deveria chegar a 7,737 milhões de cabeças, ou 49,6% do rebanho total. Este valor está próximo do que Couto (2003), utilizando dados da FAO, mostrou que vem sendo observado nos mercado mundial, onde o abate chegou a 489,1 milhões de cabeças em 2002, significando 47,3% do rebanho total.

Se for acompanhado o resultado brasileiro, de abate de 49,6% do rebanho anualmente, para o rebanho de 456.322 cabeças que é mostrado na Tabela 1, têm-se que são encaminhados para abate 226.536 animais por ano em MS.

Na Tabela 6 pode ser vista a evolução dos abates de ovinos inspecionados em MS, desde o decreto que criou o Proape, em 2003, de acordo com o SIF (2008). Conforme o IAGRO (2007) não existem estabelecimentos com inspeção sanitária estadual autorizados a abater ovinos em MS. Portanto, só 8,2% das supostas 226.536 cabeças é abatido com inspeção sanitária federal no MS, com grande crescimento após a inauguração do frigorífico especializado em Campo Grande, em 2006.

Tabela 6 – Evolução dos abates de ovinos com inspeção federal no Brasil e em MS entre os anos 2003 e 2007

	Brasil	MS	% do abate brasileiro em MS
2003	79.036	0	0
2004	135.076	0	0
2005	162.221	687	0,42
2006	228.516	8.645	3,78
2007	267.533	18.544	6,93

Fonte: SIF, 2008

Assim, ainda restam 207.992 animais que são utilizados para autoconsumo nas propriedades rurais, que são enviados para abate nos estados vizinhos e que alimentam o abate clandestino.

O frigorífico Margem, de Rio Verde (GO), tem 19,4% do abate de ovinos oriundos de MS o que significou 1.733 cabeças entre janeiro e agosto de 2006. (SANTOS, 2007). Mesmo sem contar com frigoríficos com inspeção federal, o estado do Paraná levou 545 animais de MS para abate com inspeção estadual. (SILVA, 2004)

Ainda que não se disponha de informações a respeito de quantos animais foram levados para abate no estado de São Paulo, pode-se prever que, em relação ao tamanho do rebanho de MS (Tabela 1), é pequena a quantidade de ovinos abatida de forma legal nos estados vizinhos.

Sendo assim, pode-se inferir que a maior parte dos ovinos vendidos em MS sai do estado sem emissão de guia de trânsito animal ou então entram no mercado local de forma clandestina.

Como cada animal abatido deveria gerar uma receita de R$ 6,30 ao estado, somente nesta etapa existe uma perda estimada em R$ 1.310.349,60. Isso sem contar o que deixa de ser

gerado com o ICMS oriundo da comercialização da carne, que é gravada em 3% para operações dentro do estado e 4% para operações interestaduais.

Ao mesmo tempo, o produtor que vende seus animais para o abate clandestino, deixa de receber o valor correspondente ao crédito do Proape, gerando prejuízos também no setor primário.

4.1 - Proape

O Decreto 11176 de 11 de abril de 2003, depois complementado com o decreto 11269 do mesmo ano, criou o Programa de Avanços na Pecuária de Mato Grosso do Sul (Proape), visando a expansão e o fortalecimento da bovinocultura, da suinocultura, da ovinocaprinocultura e da piscicultura. Dentre os objetivos gerais que mais interessam à ovinocultura, foi descrito: aumentar o desfrute dos rebanhos; elevar o nível de produtividade do sistema de produção de carnes especiais; ampliar a produção de couro de qualidade e; desenvolver e incentivar o mercado de carne de qualidade.

Como forma de atingir os objetivos do Proape, estava previsto em sua criação a implantação de ações visando a produção de animais de qualidade; estímulo às formas organizativas de produção; cadastramento de produtores nos projetos de qualidade; prestação de assistência técnica; credenciamento de frigoríficos e; concessão de incentivos fiscais. Existe um objetivo explícito no Proape, que é o de cadastrar o rebanho ovino, que até então não tinha dados confiáveis em poder da Secretaria de Receita e Controle.

São também metas do Proape, dentro do subprograma de apoio à criação de ovinos e caprinos – formar 20 núcleos de produtores no estado; cadastrar 4 indústrias; cadastrar 200 produtores e; abater 25 mil cordeiros com inspeção sanitária.

Como forma de incentivo ao cadastro de produtores no Proape, o governo ofereceu um incentivo fiscal, na forma de crédito outorgado, de 50% do valor do ICMS incidente, sobre as operações que o produtor realizar com ovinos e caprinos prontos para abate destinados a estabelecimentos industriais cadastrados em MS ou para operações interestaduais. E este valor assume a forma de crédito presumido, se o destinatário for uma indústria instalada no MS.

Na cadeia da carne ovina o ICMS fica diferido nas operações internas do pecuarista para a indústria abatedora. O diferimento é a transferência do lançamento, bem como o pagamento do imposto para a etapa posterior da cadeia produtiva. Ou seja, não cabe ao pecuarista recolher o imposto. No entanto, a redução da base de cálculo e o crédito presumido são concedidos ao frigorífico.

Analisando especificamente cada uma das metas do subprograma de apoio à criação de ovinos e caprinos em MS, chega-se a algumas constatações que podem ser vistas na Tabela 7.

Tabela 7 – Resultados obtidos pelo Proape em relação às metas - 2007

	Meta	Resultado
Núcleos de produtores	20	10
Produtores cadastrados	200	78
Indústrias cadastradas	4	2
Abate inspecionado	25.000	18.544

Dos 1.248 produtores que são cadastrados na Associação Sulmatogrossense de Criadores de Ovinos – ASMACO, somente 78 criadores estão cadastrados para receber os

incentivos oriundos do Proape. Ou seja, foi atingido 39% da meta de cadastrar 200 produtores estabelecida em 2003.

Isto demonstra que a simples concessão de incentivos fiscais não foi capaz de estimular os produtores locais a se integrarem a um programa de apoio à cadeia produtiva.

Existem núcleos oficializados de produtores nos seguintes municípios – Anaurilândia, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados, Eldorado, Miranda, Ponta Porã, Três Lagoas e São Gabriel do Oeste, totalizando 10 núcleos. Ainda existem alguns núcleos informais, formados por 2 a 4 produtores, em vários locais de MS. Antes da instituição do Proape, havia somente 1 núcleo de produtores, justamente em Campo Grande. Apesar do significativo crescimento na organização dos produtores, foi alcançado somente 50% da meta estabelecida.

O cadastro dos frigoríficos no Proape foi mais eficiente, atingindo duas indústrias das três que abatem ovinos com inspeção sanitária em MS. O frigorífico não cadastrado, em Cassilândia, talvez seja reflexo do fato de não haver núcleos de produtores em sua região de influência ou mesmo de deficiência de comunicação entre o governo e a iniciativa privada. Ao mesmo tempo, não foi logrado êxito em convencer mais frigoríficos de bovinos para adaptarem suas plantas para o abate de ovinos. Mas em 2006 foi inaugurado um frigorífico especifico para abate de ovinos em Campo Grande.

Finalmente, o abate inspecionado alcança 74,2% da meta, sendo o resultado mais consistente do Proape. Deve ser registrado, no entanto, que a maior quantidade destes abates ocorrem em uma única planta frigorífica, estabelecida em Campo Grande.

4.2 – Programa Troca de Ovinos

Ao final do ano de 2007 foi iniciada a implantação de um programa chamado Troca de Ovinos, com a intenção de estimular a criação de ovelhas da raça nativa pantaneira. Devem ser distribuídas 15 a 20 matrizes prenhas por produtor cadastrado e aprovado pelo AGRAER, órgão de assistência técnica do governo estadual. As entidades parceiras do programa são a Universidade para Desenvolvimento do estado e da região do Pantanal (Uniderp) e a Embrapa Ovinos núcleo Campo Grande.

Os objetivos gerais do programa são fornecer alternativa de diversificação da produção para pequenas propriedades; incentivar a ovinocultura; dar acompanhamento para o desenvolvimento técnico da produção; preservar o recurso genético adaptado ao ambiente de MS e; incentivar o associativismo entre os produtores.

O Programa Troca de Ovinos é dividido em quatro fases que ao longo do tempo devem interagir. A primeira delas é a produção de matrizes selecionadas e prenhas, a partir de uma base de 300 fêmeas nativas adquiridas no interior de MS. As matrizes serão repassadas prenhas de carneiros da raça nativa aos produtores, em grupos de 15 a 20 animais.

A segunda fase é a seleção e treinamento dos produtores. O beneficiário deverá ser pequeno produtor rural, dos municípios de Campo Grande, Terenos ou Rochedo; estar quite com os órgãos de fiscalização sanitária e fiscal e; realizar curso de capacitação. Com os produtores selecionados serão assinados contratos de comodato das matrizes.

A terceira fase é o repasse dos animais e acompanhamento técnico. O acompanhamento técnico de rotina ficará a cargo da AGRAER, enquanto a Uniderp deverá dar apoio no aspecto reprodutivo das ovelhas. Finalmente a quarta fase é a devolução de animais em três anos, com as mesmas características das fêmeas que foram entregues originalmente. Estes animais serão repassados para outros criadores, mantendo a dinâmica do Programa.

Quanto ao resultados do Programa Troca de Ovinos, a meta para 2007 era distribuir 300 matrizes entre 20 produtores dos municípios ao redor de Campo Grande. Foram

distribuídas somente 60 cabeças, sendo 30 em Terenos, 15 em Campo Grande e 15 para em, para quatro produtores.

Como o Programa Troca de Ovinos teve início efetivo somente no final do ano de 2007, é difícil avaliar de forma mais consistente os resultados obtidos até o momento com esta política pública.

5 – Conclusões

Efetuando-se uma análise das características dos incentivos concedidos ao longo dos últimos anos para a ovinocultura, observa-se que esses incentivos não parecem incorporar mecanismos de estímulo à modernização tecnológica das empresas, nem ao treinamento e aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra empregada. Estes incentivos não prevêem, também, a indução da interação entre empresas, clientes e fornecedores nem possuem mecanismos de estimulo à criação de vantagens competitivas dinâmicas permanentes para o MS.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, mesmo o Proape, que condiciona a obtenção de benefícios de ICMS pelo produtor considerando fatores como nível tecnológico da exploração e adoção de boas práticas de produção, não parece possuir mecanismos capazes de estimular a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada por parte dos produtores e empresas locais.

Por outro lado, apesar de as metas estabelecidas para o Proape estarem distantes de serem alcançadas, é inegável que ocorreu um avanço na organização da cadeia produtiva da ovinocultura em MS após a implantação deste programa. Isto pode ser visto com o aumento dos núcleos de produtores em todo o estado e com o aumento do abate com inspeção sanitária. De qualquer maneira, a quantidade de produtores cadastrados no Proape é muito pequena se for comparada à quantidade de associados da ASMACO, demonstrando que a concessão de incentivos fiscais, por si só, não consegue atrair os agentes da SAG.

No entanto, a evolução dos abates inspecionados em MS coincide com a inauguração do frigorífico especializado em Campo Grande, o que dificulta avaliar até que ponto o Proape teve efeito indutor como programa de política pública para o setor.

O sistema atual de tributação é apontado como um fator que favorece a existência do abate clandestino, que é grande no MS, sendo muito superior ao abate inspecionado. Isto provoca uma perda de receita significativa e causa riscos à saúde da população.

Para que se consiga estabelecer melhor o impacto das políticas de incentivo destinadas à ovinocultura sugere-se uma pesquisa para determinar a quantidade de ovinos que tem como destino o abate em outros estados da federação, para que se possa precisar o tamanho do abate clandestino em MS e os prejuízos econômicos causados por ele. Também seria interessante conhecer a percepção por parte dos criadores em relação aos programas e de que forma estes agentes pretendem aumentar ou diminuir o rebanho ovino nos próximos anos.

6 – Referências

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

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

BONELLI, R. *Políticas de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 49 p.

BUAINAIN, A.M.; SOUZA FILHO, H.M. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, M.O. Gestão agroindustrial 2. São Paulo: Atlas, 2001. p.326-384

CAMPOS, R.T. *Uma abordagem econométrica do mercado potencial de carne de ovinos e caprinos para o Brasil*. Revista Econômica do Nordeste: Fortaleza, jan-mar 1999.v.30 n.1, p.26-47

COUTO, F.A.A. *Dimensionamento do mercado de carne ovina e caprina no Brasil*. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS. João Pessoa, 2003. **Anais**. João Pessoa: EMEPA, 2003. p.71-81

ELALI, A.. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP, 2005.

FAPEC/SEBRAE. *Atualização de dados dos estudos da cadeia produtiva de bovinocultura no estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: FAPEC/SEBRAE, 2006a. 125 p.

FAPEC/SEBRAE. *Proposta de elaboração de estudo da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: FAPEC/SEBRAE, 2006b. 97 p.

GUARESCHI, N. et al. *Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência*. In: *Violência, gênero e Políticas Públicas*. Org: Strey, M; Azambuja, M. P. R.; Jaeger, F. P. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004

IAGRO. Serviço de inspeção estadual – estabelecimentos com SIE. Disponível em www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/sites/iagro/index.php?templat=vis&site=107&id_comp=447&id_reg=106&voltar=lista&site_reg=107&id_comp_orig=447. Acesso em 28 nov 2007

IBGE. *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 14 mar 2008

IBGE. *Quantidade de produtos de origem animal* Disponível em www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=21&i=P&c=74. Acesso 14 mar 2008

IBGE. *Censo agropecuário 2006 – resultados preliminares* Disponível em www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=562&z=p&o=2&i=P. Acesso 14 mar 2008

IEL. *Estudo sobre a eficiência econômica e competitividade da cadeia agroindustrial da pecuária de corte no Brasil*. Brasília: IEL, 2000. 398 p.

IPLAN. *Plano regional de desenvolvimento sustentável da Grande Dourados*. Campo Grande: IPLAN, 2001 80 p.

MAPA. *Comércio exterior brasileiro.* Disponível em www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,969929&_dad=portal&_schema=PORTAL. Acesso 28 jan 2008

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

PORTER, M.E. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

POSSAS, M.L. *Concorrência shumpeteriana*. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 415-429

SANTOS, R. *Um sistema para colocar carne no prato*. Revista O Berro: fev 2007, n.98, p. 14-98

SEBRAE. *Informações de mercado sobre caprinos e ovinos*. Brasília: SEBRAE, 2006. 73 p.

SEFAZ – GO - Secretaria de Fazenda de Goiás. *Pauta fiscal*. Disponível em www.sefaz.go.gov.br. Acesso 26 nov 2007

SEFAZ – MT - Secretaria de Fazenda de Mato Grosso. *Pauta fiscal*. Disponível em www.sefaz.mt.gov.br/portal/leg/leg.php. Acesso 26 nov 2007

SEFAZ – MS - Secretaria de Fazenda de Mato Grosso do Sul. *Pauta fiscal*. Disponível em www.sefaz.ms.gov.br. Acesso 26 nov 2007

SCHUMPETER, Joseph A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SIF – Serviço de Inspeção Federal. *Quantidade de abate estadual por ano e espécie*. Disponível em extranet.agricultura.gov.br/sigsif_cons/!ap_abate_estaduais_cons. Acesso em 8 fev 2008

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

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

SORIO, A. *Ovinos e caprinos em sistema Voisin nas regiões semiáridas do nordeste e do centro-oeste brasileiro*. In: SORIO JUNIOR, H. *Pastoreio Voisin – teorias, práticas, vivências*. Passo Fundo: UPF, 2003. p.340-362

SORIO, A. et al. *Oferta de carne ovina no varejo de Campo Grande (MS) – uma abordagem de marketing*. Não publicado, 2007. 25 p.