

Quais são as opções de política pública para enfrentar as sucessivas crises na suinocultura brasileira?¹

Marcelo Miele²

Este artigo faz uma reflexão de médio e longo prazo acerca do papel que a política pública pode ter para reduzir o impacto e a frequência das crises na suinocultura brasileira. Com base nas especificidades que caracterizam os produtores independentes e os integrados por meio de contratos, o artigo discute possíveis inovações na política pública que têm o potencial de melhorar a governança e incrementar a coordenação da cadeia produtiva da carne suína.

Mercado independente e contratos de integração

O que caracteriza a suinocultura independente é a possibilidade de negociar e transacionar com diversos compradores e fornecedores, sem ingerência da agroindústria no processo produtivo. Nessa forma de organização, na qual prevalece a produção em ciclo completo, o suinocultor arca com todos os custos de produção. A receita depende do preço de mercado do suíno vivo (geralmente posto na plataforma de abate) e da boni-

ficação por rendimento de carcaça. Em um típico contrato de integração, chamado de parceria ou comodato, a agroindústria fornece ração, genética, insumos, transporte e assistência técnica, enquanto o suinocultor provê instalações, equipamentos, mão de obra, energia e manejo dos dejetos³. Prevaecem os sistemas de produção segregados (produção de leitões + terminação). A remuneração do produtor integrado segue critérios de eficiência (produtividade das matrizes, padronização dos leitões e conversão alimentar) e, em alguns casos, de conformidade às boas práticas de produção (*check list*). Em termos de valor absoluto, os custos e a receita bruta de um suinocultor integrado com contratos de parceria ou comodato correspondem a aproximadamente 15% daqueles do suinocultor independente ou dos contratos de compra e venda. Enquanto a ração é o principal item de custo dos suinocultores independentes que atuam no mercado *spot* (de 59% a 70% dos custos totais), entre os integrados com contratos de produção prevalecem os custos de capital, depreciação e mão de obra (74% dos custos totais).

¹ Original recebido em 28/11/2012 e aprovado em 3/12/2012.

² Economista, Doutor em Agronegócios, pesquisador da Embrapa Suínos e Aves, BR 153, Km 110, Caixa Postal 21, CEP 89700-000, Concórdia, SC. E-mail: marcelo.miele@embrapa.br

³ Existem também os contratos de compra e venda, que garantem o escoamento da produção, mas nos quais o produtor assume todos os custos de produção, de forma semelhante ao que ocorre com o suinocultor independente.

Não se pode afirmar que uma forma de organização seja mais eficiente do que a outra, o que dependerá, em grande parte, dos recursos e competências disponíveis no estabelecimento suinícola. Entretanto, o aumento contínuo na participação das integrações e o estreitamento do mercado *spot* sugerem que a suinocultura contratual conseguiu se adaptar às mudanças no ambiente econômico com maior facilidade.

O suinocultor independente opera em um mercado mais especulativo, sem garantias de escoamento da produção e sujeito à conjuntura econômica. Por isso, ele é um tomador de risco. Sua margem bruta de comercialização é determinada em grande parte pelo mercado internacional de carnes e de grãos (milho e farelo de soja), cuja volatilidade confere um comportamento cíclico e instável à sua rentabilidade. Os prolongados períodos de margens baixas, muitas vezes insuficientes para cobrir a depreciação do capital, alternados por curtos períodos de rentabilidade, têm levado à descapitalização e forte redução no número de produtores independentes, com destaque para os problemas enfrentados pelos mini-integradores na região Sul.

A margem bruta do produtor integrado sofre menor influência das condições de mercado, sendo mais constante ao longo do tempo. Os custos apresentam um comportamento mais estável ou tendencial (não volátil), sendo a mão de obra o principal item que pressiona o custo (seja pelo custo de oportunidade da mão de obra familiar, seja pelos salários da mão de obra contratada). Não há estatísticas disponíveis das integrações, mas se pode afirmar, com base em evidências de campo, que um integrado com alta produtividade obtém margens brutas positivas e alta rentabilidade do investimento. Já um integrado com baixo desempenho nos sistemas de classificação das agroindústrias recebe valor inferior a seu custo operacional.

Os contratos garantem o escoamento da produção e, sobretudo, transferem para as

agroindústrias integradoras os riscos associados à alta volatilidade dos preços no mercado internacional de commodities agrícolas (milho, farelo de soja e carnes). Outras vantagens da integração são o acesso à assistência técnica, a novas tecnologias e ao financiamento agrícola. Entretanto, o produtor integrado perde o controle sobre o planejamento e gestão da produção, tornando-se um prestador de serviços de reprodução e engorda. Além disso, inúmeras críticas têm sido feitas aos contratos e às práticas das agroindústrias. São críticas em relação a: falta de transparência; fórmulas de pagamento inadequadas; falhas logísticas; problemas de qualidade da ração e da genética; exigências contínuas de novos investimentos; inexistência de fóruns de negociação e instâncias de mediação; e transferência ao produtor da responsabilidade pelo manejo dos dejetos.

Opções para a política pública

Provavelmente a defesa da concorrência e a geração de informações públicas seja o principal tema de política pública, com destaque aos dois Projetos de Lei sobre contratos de integração na agropecuária que tramitam no Congresso Nacional⁴. Estes preveem a criação de instâncias de negociação e mediação, e avançam na transparência, agilidade e publicidade de informações. Apesar de serem iniciativas positivas, têm tramitado de forma lenta e ainda devem ser mais bem qualificadas.

De forma complementar à legislação sobre contratos, é necessário dar publicidade em tempo real para dados sobre alojamento de matrizes, abates, trânsito interestadual de animais, remuneração de integrados, custos e, sobretudo, balanço de entradas e saídas das integrações⁵. Outra iniciativa importante seria a criação de um banco de contratos para dar publicidade à estrutura de cláusulas, direitos e deveres dos diversos

⁴ Projeto de Lei nº 8023, de 2010, da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; e Projeto de Lei nº 330, de 2011, do Senado Federal.

⁵ Apesar de não ser uma relação trabalhista, pode-se utilizar como modelo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED/MTE) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

tipos de contratos⁶. Para isso, é fundamental uma articulação abrangente e coordenada envolvendo os órgãos públicos pertinentes (IBGE, Mapa, Conab, Embrapa, MDA e inúmeros institutos estaduais de economia agrícola), bem como as associações e sindicatos de representação das agroindústrias e dos produtores (ABCS, Abipecc e instituições estaduais). A isso deve-se somar um esforço efetivo de monitoramento de práticas anticompetitivas por parte dos órgãos públicos ligados ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), e devem-se induzir, por meio do sistema financeiro e do próprio SBDC, mudanças na conduta das agroindústrias para superar as limitações e falhas dos contratos, e também possíveis abusos de poder no mercado *spot*.

Do ponto de vista da gestão do risco entre os suinocultores independentes ou mesmo entre pequenas e médias agroindústrias e cooperativas, destaca-se o papel da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que tem atuado para garantir o abastecimento de milho por meio do Prêmio para Escoamento de Produto⁷ (PEP). Entretanto, isso não tem sido suficiente para reduzir a exposição ao risco. É necessário ampliar o uso de mecanismos privados de proteção ao risco, como os contratos futuros no mercado de grãos. Do lado do escoamento da produção, assim como ocorre nos EUA, seria pertinente o desenvolvimento do mercado futuro da carne suína, envolvendo instituições como a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F Bovespa). Também merecem destaque inovações organizacionais, como é o caso da Bolsa de Suínos da Associação dos Suinocultores do Estado de Minas Gerais (ASEMG) e de outras associações estaduais. As bolsas de suínos não são um espaço em que as transações são efetivadas, mas em que ocorre a redução da assimetria de informação e a negociação de preços de referência com os pequenos e médios abatedouros, tornando os mercados mais concorrenciais.

Em paralelo ao tema da gestão do risco, deve-se pensar em apoiar iniciativas que ampliem as opções de mercado para os suinocultores. Para tanto, é fundamental o desenvolvimento de padrões de qualidade e classificação, bem como o fortalecimento das pequenas e médias agroindústrias e cooperativas que atuam em mercados de nicho ou na prestação de serviços, como é o caso da certificação. Deve-se também destacar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA/Conab), uma das mais inovadoras ferramentas públicas de apoio à agricultura familiar, que pode beneficiar um estrato significativo da suinocultura e tem o potencial de se articular com o mercado institucional da carne suína (creches, escolas, hospitais, presídios, etc.).

A formação e capacitação da mão de obra e dos tomadores de decisão é outro ponto central, de suporte às demais iniciativas da política pública. Com apoio de órgãos de pesquisa, extensão rural, universidades e instituições específicas como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), há necessidade de articulação de um amplo projeto de capacitação tanto para produtores e suas associações (dentro da porteira), quanto para pequenas e médias agroindústrias, prestadores de serviços, cooperativas e agroindústrias familiares (fora da porteira). Merece destaque no tema da capacitação a importância de articular tais ações com iniciativas em curso, como o Projeto Nacional de Desenvolvimento da Suinocultura (PNDS), coordenado pela ABCS.

Considerações finais

A severa crise da suinocultura em 2012 teve como pano de fundo o aprofundamento da crise financeira internacional, a crescente volatilidade do preço das commodities agrícolas e atitudes protecionistas de parceiros comerciais como a Argentina e a Rússia. Entretanto, as suas

⁶ Serve de exemplo a Swine Contract Library do Departamento Norte-Americano de Agricultura (USDA) (<http://scl.gipsa.usda.gov/>).

⁷ Em 2012 ficou claro que os gargalos logísticos são uma limitação ao pleno funcionamento desse instrumento.

reais causas são estruturais, e estão relacionadas à baixa proteção ao risco na suinocultura independente, às especificidades e limitações dos atuais contratos de integração e, também, à existência de comportamentos especulativos e falhas de planejamento⁸. Esses elementos estiveram presentes em todas as crises que a suinocultura brasileira enfrentou desde a abertura do mercado russo no início da década de 2000, período no qual as exportações passaram de 5% para 20% da produção nacional.

Cabe a esse texto vislumbrar de forma otimista as possibilidades que podem ser abertas com inovações na política pública. Os mercados agropecuários evoluem e podem ser transformados deliberadamente, passando por novas regulamentações e, sobretudo, por novos mecanismos de incentivo, controle e governança. Quanto a isso, talvez o recurso mais escasso para dar conta deste desafio seja a capacidade de agregar esforços públicos e privados e, sobretudo, mediar conflitos e superar preconceitos.

⁸ A crise de 2012 foi amplificada por dois fatores. Por um lado, algumas cooperativas tiveram problemas de planejamento, tendo havido um descompasso entre o alojamento de matrizes e sua capacidade de abate. Por outro lado, algumas integrações venderam animais próprios ou carcaças no mercado *spot* nos meses de maior intensidade da crise. Esses dois elementos reduziram drasticamente os preços recebidos pelos suinocultores independentes.