



# O ESTADO E O AGRONEGÓCIO DA CARNE BOVINA:

uma análise histórica e comparada  
entre Argentina e Brasil

Marlon Vinícius Brisola

EDITORA



**UnB**



**Universidade de Brasília**

**Reitora** : Márcia Abrahão Moura  
**Vice-Reitor** : Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora** : Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial** : Germana Henriques Pereira (Presidente)  
Ana Flávia Magalhães Pinto  
Andrey Rosenthal Schlee  
César Lignelli  
Fernando César Lima Leite  
Gabriela Neves Delgado  
Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo  
Liliane de Almeida Maia  
Mônica Celeida Rabelo Nogueira  
Roberto Brandão Cavalcanti  
Sely Maria de Souza Costa

Marlon Vinícius Brisola

# **O Estado e o agronegócio da carne bovina:**

uma análise histórica  
e comparada entre  
Argentina e Brasil

EDITORA



**UnB**

**Coordenadora de produção editorial**  
**Revisão**  
**Assistência editorial**

**Equipe editorial**

Marília Carolina de Moraes Florindo  
Ana Alethéa Osório  
Emilly Dias de Matos

© 2021 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
Centro de Vivência, Bloco A – 2ª etapa, 1º andar  
Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF  
CEP: 70910-900  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte desta publicação poderá ser  
armazenada ou reproduzida por qualquer  
meio sem a autorização formal da Editora.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília – BCE/UnB)

---

B859e      Brisola, Marlon Vinícius.  
              O Estado e o agronegócio da carne bovina  
              [recurso eletrônico] : uma análise histórica e  
              comparada entre Argentina e Brasil / Marlon  
              Vinícius Brisola. - Brasília : Editora  
              Universidade de Brasília, 2023.  
              314 p.

              Formato PDF.  
              Inclui bibliografia.  
              ISBN 978-65-5846-082-4 (e-book).

              1. Bovinos de corte – História - Argentina –  
              Brasil. 2. Bovinos - Criação. 3. Agroindústria.  
              I. Título.

CDU 636.2

Agradecimentos ao professor Anibal Pablo Jáuregui e demais pesquisadores integrantes do Centro de Estudos Econômicos da Empresa e Desenvolvimento (Ceed) e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires (FCE/UBA)

# Sumário

<b>Prefacio</b> .....	<b>8</b>
<b>Prefácio</b> .....	<b>11</b>
<b>Apresentação</b> .....	<b>14</b>
<b>Capítulo 1 – O método</b> .....	<b>17</b>
O agronegócio e os sistemas agroindustriais .....	<b>23</b>
<b>Capítulo 2 – Argentina e Brasil: A história em torno do agronegócio da carne bovina</b> .....	<b>32</b>
<b>Capítulo 3 – Argentina: antecedentes</b> .....	<b>36</b>
Entre o período colonial e a Organização Nacional (até 1880).....	<b>36</b>
Da República Conservadora à Revolução de 1943 (de 1880 a 1946).....	<b>51</b>
Entre os governos Perón (de 1946 a 1976).....	<b>79</b>
<b>Capítulo 4 – Brasil: Antecedentes</b> .....	<b>91</b>
Da Colônia ao Império (até 1889).....	<b>91</b>
Da Primeira República a João Goulart (de 1889 a 1963) ....	<b>102</b>

<b>Capítulo 5 – Descrição e análise de casos.....</b>	<b>116</b>
Caso 1: Ditadura militar argentina (de 1976 a 1983).....	<b>123</b>
Caso 2: Redemocratização argentina (de 1984 a 2001) .....	<b>149</b>
Caso 3: Kirchnerismo e antecessores (de 2002 a 2015) .....	<b>180</b>
O agronegócio da carne nos governos Duhalde e no Kirchnerismo (caso 3).....	<b>186</b>
Caso 4: Ditadura militar no Brasil (de 1964 a 1984) .....	<b>208</b>
Caso 5: Redemocratização no Brasil (de 1985 a 2002).....	<b>225</b>
Caso 6: de Lula a Dilma (de 2003 a 2014).....	<b>245</b>
<b>Capítulo 6 – Análise comparada de casos.....</b>	<b>269</b>
<b>Capítulo 7 – Conclusões .....</b>	<b>292</b>
<b>Referências .....</b>	<b>295</b>

## Prefacio<sup>1</sup>

Ciertamente el estudio de Marlon Vinícius Brisola al que nos introducimos no podía resultar más oportuno, toda vez que los dos principales socios del Mercosur han desempeñado durante el último siglo roles tan cambiantes como decisivos en el comercio internacional.

Argentina lideró las exportaciones desde los comienzos del mercado mundial de carne vacuna hasta principios de la década de 1970, incluyendo a Brasil entre los destinos de sus embarques (especialmente *picanha*), destino que todavía representaba en 1990 algo más del 7% de las ventas.

Brasil con una *performance* exportadora que durante décadas resultó poco relevante, se transformó en un período relativamente breve en un jugador de primer nivel, pasando de embarcar alrededor de 300.000 toneladas en 1998 a superar 1.500.000 en 2005, encabezando en la actualidad el *ranking* de países exportadores con 1.640.000 toneladas y una facturación de 6.750 millones de dólares. Mientras tanto Argentina en el mismo 2018 exportó apenas 350.000 toneladas, quedando décimo entre los vendedores.

---

<sup>1</sup> Texto original.

Estos datos, impresionantes por sus contrastes, son los que en buena medida resultan explicados por la obra de Brisola, quien como resultado de su investigación –que se enriquece con la perspectiva histórica que agrega a su análisis– concluye que “los movimientos realizados por los gobiernos fueron los grandes responsables de la alteración del ritmo de crecimiento del agronegocio de la carne vacuna en los períodos estudiados”.

Dejando señalado el hecho de que en ambos casos se asiste a procesos de concentración económica tanto a nivel de la producción primaria como del procesamiento industrial y la comercialización, lo cual redundaría en la ruina de numerosos ganaderos y frigoríficos –los peces pequeños comidos por los grandes–, tenemos también en cuenta las diferencias geográficas, climáticas y ecológicas, con sus condicionantes sobre las características de las respectivas cabañas nacionales, de 54 millones de cabezas en Argentina y alrededor de 200 en Brasil. Sin descuidar estas y otras determinaciones que influyen en el agronegocio vacuno, luego de revisar las políticas llevadas adelante por la dictadura militar y los gobiernos de Menem y los Kirchner, el autor concluye que “é possível admitir que o Estado argentino teve substancial importância no decréscimo do efetivo bovino, nas taxas de exportação de carne bovina e até mesmo no consumo *per capita* deste produto no país”.

Al respecto cabe agregar que luego del regreso a comienzos de 2001 de la aftosa a los rodeos, que cerró los mercados externos (ese año se exportó apenas el 6% de la faena), y la inmediata gran crisis económica que sacudió al país, en Argentina comenzó a producirse una sostenida recuperación de la cadena cárnica, lo cual dio por resultado que en 2005 el porcentaje de los embarques ascendiera al 25%. Este crecimiento de la actividad colisionó con una oferta ganadera

que no alcanzaba a compensarlo, lo cual estimuló un aumento de la inflación, problemática que, como señala Brisola, fue abordada por el gobierno mediante un conjunto de medidas que desalentaron e impusieron un fuerte y prolongado retroceso a la actividad ganadera.

Mientras tanto, contrastando con estas orientaciones, el autor afirma que en Brasil “apesar de haver instabilidades políticas e econômicas ao longo de todo o período em análise, o setor do agronegócio da carne bovina encontrou caminho relativamente protegido”. En este sentido se remarca como, a diferencia del caso argentino, la acción gubernamental mediante la adopción de planes de desarrollo, con estímulo a la producción agropecuaria, y a través de políticas de crédito favorables al sector de transformación y exportación de carnes, garantizó una mejora progresiva y sustancial del desempeño de todo el sistema agroindustrial bovino, fenómeno inseparable del liderazgo brasileño en el mercado internacional.

En suma, la investigación realizada por el profesor Brisola constituye un rico material para el mejor conocimiento de la evolución comparada de la producción de carne vacuna en Argentina y Brasil, y –otorgándole un rol central al papel del Estado y las políticas públicas– proporciona explicaciones solventes, tan sugestivas como eventualmente polémicas, sobre un tema de gran actualidad e indudable proyección futura.

Eduardo Azcuy Ameghino<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Historiador, mestre em Ciências Políticas (Universidade Internacional da Andaluzia, Espanha) e doutor em Ciências Sociais (Universidade de Buenos Aires). Professor titular de História Econômica e Social Argentina na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, do doutorado em Estudos Sociais Agrários da Universidade Nacional de Córdoba e do mestrado em Economia Agrária da Faculdade de Agronomia da UBA.

## Prefácio<sup>1</sup>

Certamente, o estudo de Marlon Vinícius Brisola, que nós aqui introduzimos, não poderia ser mais oportuno, uma vez que os dois principais sócios do Mercosul têm desempenhado ao longo do século passado papéis tão mutáveis como decisivos em torno do comércio internacional.

A Argentina liderou as exportações desde os primórdios do mercado mundial de carne bovina até o início dos anos 1970, incluindo o Brasil entre os destinos de suas remessas (especialmente a picanha), destino que ainda representava, em 1990, mais de 7% de suas vendas.

O Brasil, com um desempenho das exportações que por décadas foi, em grande parte, irrelevante, tornou-se num período relativamente curto, um jogador de primeiro nível: passando a embarcar de cerca de 300.000 toneladas em 1998, para mais de 1.500.000 em 2005, encabeçando, na atualidade, o *ranking* dos países exportadores, com 1.640.000 toneladas e um volume de negócios de 6.750 milhões de dólares. Enquanto isso, a Argentina, no mesmo ano de 2018, exportou apenas 350.000 toneladas, marcando a décima posição entre os vendedores.

---

<sup>1</sup> Texto traduzido por Marlon V. Brisola.

Esses dados, impressionantes por seus contrastes, são aqueles que, em boa medida, são explicados no trabalho de Brisola, que, como resultado de sua pesquisa, está enriquecido pela perspectiva histórica, e que contribui em sua análise, ao concluir que “os movimentos feitos pelos governos foram amplamente responsáveis por alterar o ritmo de crescimento do agronegócio da carne bovina nos períodos estudados”.

Deixando assinalado que em ambos os casos assiste-se a processos de concentração econômica, tanto no nível de produção primária, como no de processamento industrial e na comercialização, resultando na ruína de muitos agricultores e pequenos frigoríficos – os peixes pequenos comidos pelos grandes – temos também em conta as diferenças geográficas, climáticas e ecológicas, com seus condicionantes sobre as características das respectivas propriedades nacionais, de 54 milhões de cabeças na Argentina e em torno de 200 milhões no Brasil. Sem negligenciar estas e outras determinações que afetam o agronegócio bovino, depois de analisar as políticas levadas a cabo pela Ditadura militar e pelos governos Menem e Kirchner, o autor conclui que “é possível admitir que o Estado argentino teve importância substancial no decréscimo do efetivo bovino, nas taxas de importação da carne bovina e, até mesmo, no consumo *per capita* deste produto no país”.

A esse respeito, deve-se acrescentar que, após o retorno no início de 2001 da febre aftosa, que fechou os mercados externos (nesse ano se exportou apenas 6% do que foi abatido), e a imediata grande crise econômica que abalou o país, a Argentina começou a produzir uma recuperação sustentada da cadeia da carne, o que resultou em 2005 no percentual de embarques superior a 25%. Esse crescimento da atividade consolidou-se com uma oferta de gado que não foi suficiente para compensar a demanda, o que levou a um aumento da inflação,

problemática que, como Brisola aponta, foi dirigida pelo governo através de um conjunto de medidas de desencorajamento, e impôs um forte e prolongado retrocesso na atividade da bovinocultura.

Enquanto isso, em contraste com essas orientações, o autor argumenta que no Brasil “apesar de haver instabilidades políticas e econômicas ao longo de todo o período em análise, o setor do agronegócio da carne bovina encontrou caminho relativamente protegido”. Nesse sentido se destaca, diferente do caso argentino, a ação governamental através da adoção de planos de desenvolvimento, estimulando a produção agropecuária e através de políticas de crédito favoráveis ao processamento e exportação de indústria da carne, garantindo uma melhoria progressiva e substancial do desempenho de todo o sistema agroindustrial bovino, fenômeno inseparável da liderança brasileira no mercado internacional.

Em suma, a pesquisa conduzida pelo professor Brisola constitui um rico material para o melhor conhecimento da evolução comparativa da produção de carne na Argentina e no Brasil, e – outorgando-lhe uma centralidade ao papel do Estado e das políticas públicas – fornece explicações solventes, tão sugestivas como eventualmente polêmicas sobre um tema de grande atualidade e indubitável projeção futura.

Eduardo Azcuy Ameghino

## Apresentação

Argentina e Brasil representam dois importantes *players* do agronegócio mundial, no qual a produção e a comercialização de carne bovina encontraram significativa notoriedade em diferentes tempos da história dos dois países. Nos últimos cem anos, as posições dos dois países se inverteram, no que diz respeito, pelo menos, ao perfil de produção e exportação de carne bovina, embora conservassem um significativo consumo interno do produto.

Esta obra buscou, por meio de achados documentais e de fontes secundárias, desenvolver uma análise histórico-comparada, em período recente, da participação do Estado e de agentes do ambiente organizacional no agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil, bem como confrontar o impacto produzido por eventos e políticas públicas dos diferentes governos (vigentes nas duas nações) que influenciaram no desempenho econômico e social do setor.

Os períodos elencados para esta análise foram:

- Entre 1976 e 2015 na Argentina [40 anos: do governo de Jorge Videla (1976-1981) ao fim do segundo mandato de Cristina Kirchner (2007-2015)]; e

- Entre 1964 e 2014 no Brasil [50 anos: do governo de Castelo Branco (1964-1965) ao fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014)].

A motivação para essa produção decorre, naturalmente, da importância econômica e social que esse setor do agronegócio teve e tem nesses dois países, nos âmbitos do comércio doméstico e internacional, bem como da utilização desse tema para a reprodução de conceitos e técnicas de pesquisa que envolvam a análise histórico-comparada nos estudos das estratégias de mercado e das políticas de Estado no contexto desses dois países latino-americanos.

O estudo busca ampliar os conhecimentos de pesquisadores e de demais interessados nos temas que envolvem as ciências sociais aplicadas aos agronegócios e a história econômica no contexto latino-americano, bem como o uso do método histórico-comparativo. Se faz, dessa forma, como um produto substancial para todos aqueles que se interessam pelo campo das interdisciplinaridades como espaço de investigação científica.

A forma como se apresenta conduz o leitor pesquisador a percebê-lo como um material didático, já que reproduz uma pesquisa realizada por ocasião de estágio pós-doutoral do próprio autor, no qual buscava o aperfeiçoamento metodológico e epistemológico da pesquisa histórico-comparada aplicada aos contextos que envolvem o agronegócio.

O trabalho está organizado em quatro partes:

A primeira parte apresenta uma breve discussão sobre a natureza da pesquisa histórico-comparada e os métodos e técnicas aplicadas neste estudo.

A segunda parte, essencialmente conceitual, permite ao leitor se aproximar de algumas abordagens elementares em torno do tema

central e dos principais conceitos que o envolvem – o agronegócio, com ênfase na cadeia de produção da carne bovina.

A terceira parte busca situar o leitor no contexto histórico. Para tanto, são sumariamente descritas as histórias econômica, política e social da Argentina e do Brasil que antecedem os períodos tratados no estudo, tendo como pano de fundo o agronegócio e, mais especificamente, a atividade de produção, comercialização e consumo da carne bovina.

A quarta e última parte, descreve e analisa os dois períodos, na Argentina e no Brasil, segmentados, cada qual, em três subperíodos, aqui tratados como “casos” – denominação esta dada por Ragin (1992) e reproduzida em outros estudos de caráter histórico-comparados realizados por este autor (Brisola, 2013, 2014). Em cada caso, as variáveis explicativas do estudo se integram a dimensões que servem como parâmetros de comparação analítica. A comparação e as conclusões vêm em seguida.

## Capítulo 1 – O método

O desconhecimento da pesquisa histórica por pesquisadores de outros campos da ciência permitiu, por muito tempo, subjugar a sua importância e desconsiderá-la como de base científica, comparando-se os historiadores a catedráticos romancistas. Tal irrelevância, contudo, tem caído por terra ao se perceber que o conhecimento do passado pode contribuir para melhor se entender o presente. Outro fator que tem atraído a atenção dos cientistas sociais para a historiografia é a sua capacidade de construir conhecimento utilizando a interdisciplinaridade em campos científicos essencialmente disciplinares, como a história econômica, a história social ou a história política.

Nesta feita, não parece haver nada mais interdisciplinar que a própria história, quando esta apresenta não só a transcrição do fenômeno no tempo, como também permite oferecer a oportunidade ao leitor de auferir novas descobertas até então ocultas a respeito de um dado fenômeno. Segundo Cerdá (2007, p. 332), “uma história social crítica deve contemplar a possibilidade de ver indícios – ocultos e ocultados – nas fontes”. Tal atenção permite que a pesquisa histórica se faça dinâmica em função das novas demandas do presente.

A América Latina tem recebido cada vez mais a atenção de cientistas sociais interessados em interpretar a sua história, com o objetivo

de encontrar respostas para suas particularidades econômicas e sociais. Reguera (2007) argumenta que muitos desses estudos apresentam uma certa tendência ao desenvolvimento de debates polarizados (feudalismo X capitalismo; liberal X conservador; desenvolvimento X subdesenvolvimento; independência X dependência), contudo, a resposta a essas tensões, segundo essa autora, não se limita ao construto dicotômico, mas também e justamente ao *continuum* que a história permite oferecer.

Outra questão em discussão entre os historiadores é a utilização de dados empíricos nos estudos desta natureza. A discussão subjetiva, para alguns críticos, como Ascolani (2007) e Cerdá (2007), deve ser amparada por dados empíricos (quantitativos e qualitativos), garantindo força argumentativa e permitindo a ampliação do debate historiográfico.

A pesquisa comparada, em especial, surge como uma oportunidade adicional de se encontrar, por meio do confronto espaço-tempo, elementos que justifiquem ou induzam à maior compreensão dos fenômenos. Nesse caso, a utilização de parâmetros quantitativos ou qualitativos favorece a comparação e, por conseguinte, a melhor compreensão analítica.

As similaridades presentes na história das nações latino-americanas oferecem um campo fértil para a pesquisa comparada, uma vez que distorções em meio a similaridades representam um dos requisitos para este tipo de pesquisa. Do México à Terra do Fogo encontram-se “realidades imperfeitas”, conforme intitula Reguera (2007), produtos de uma origem colonial ibérica, católica e extrativista; incorporada por tensões sociais regionalizadas, de ordem política e racial; explorações comerciais pós-coloniais; amparo econômico na produção/exploração de *commodities* agrícolas ou minerais; industrialização tardia e

incompleta; e frequente instabilidade política, marcada pela variação entre governos civis e militares. Todas essas aproximações, contudo, denotam diferenças e especificidades que proporcionam um campo fértil para a sistematização de análises histórico-comparadas.

Mahoney e Reuschmeyer (2003) argumentam que estudos que utilizam métodos histórico-comparados ampliam a possibilidade de que sejam explicadas questões nos campos das ciências sociais, nos quais as análises causais demandam entendimento sobre os processos decorridos ao longo do tempo.

Considerando essa premissa, previu-se a aplicação desse método no presente estudo, onde se procede uma análise comparada de dois períodos distintos da história da Argentina e do Brasil:

- Entre 1976 e 2015 na Argentina [40 anos: do governo de Jorge Videla (1976-1981) ao fim do segundo mandato de Cristina Kirchner (2007-2015)]; e
- Entre 1964 e 2014 no Brasil [50 anos: do governo de Castelo Branco (1964-1965) ao fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014)].

Os dois períodos, recentes e contemporâneos, apresentam fatos e conjuntura que revelam distintas transformações no agronegócio da carne bovina, movidas por diferentes razões, dentre as quais destacam-se as políticas públicas aplicadas pelos governos dos dois países. Nessa análise, cada um dos dois períodos está subdividido em subperíodos distintos, em função das características dos regimes políticos dos governos vigentes. Cada subperíodo corresponde a um “caso”.

Segundo Ragin (1992), a identificação dos “casos” permite a criação de padrões próprios, favorecendo a interpretação comparada. Os estudos baseados na análise de casos, segundo esse autor, demandam

da associação e da combinação desses padrões. Ele argumenta ainda que a produção de conhecimento, nesse contexto, tem de ser orientada de forma generalizada, a partir das evidências conceituais.

A presente pesquisa utiliza dessa premissa para analisar um conjunto de dados e eventos relacionais e institucionais em cada um dos países. Por se tratar de uma análise histórica, os casos são contíguos – ou seja, interligados temporalmente – e, por isso, devem também ser levados em conta os acontecimentos dos períodos que os antecedem.

Considerando os casos temporais, nos dois contextos sob estudo, a pesquisa centra em alguns elementos que dizem respeito diretamente à interação do Estado com o agronegócio da carne bovina – especialmente no que diz respeito ao setor rural (pecuaristas), às indústrias de transformação (frigoríficos), suas representações organizadas (cooperativas, federações, confederações, associações e sindicatos), aos varejistas (açougueiros e supermercadistas) e os consumidores de carne bovina. Considera também como relevante e objeto de comparação, os eventos produzidos pelos agentes externos, integrantes do ambiente organizacional do sistema agroindustrial da carne bovina, nos dois países.

Como objetivo geral da pesquisa, portanto, buscou-se entender o impacto da participação dos agentes integrantes do agronegócio da carne bovina e do Estado na produção e na comercialização deste produto, na Argentina e no Brasil, nas últimas décadas.

Os casos sob análise compreendem um total de três na Argentina e três no Brasil. Eles correspondem aos anos de efetiva atuação dos diferentes regimes políticos na Argentina e no Brasil ao longo dos períodos sob análise.

Nos dois períodos, os casos apresentam equivalência ideológica e funcional entre os regimes políticos vigentes nos dois países: ditaduras

militares, períodos de redemocratização e regimes defensores de ideologias de centro-esquerda.

O quadro 1 apresenta os diferentes casos analisados. Eles foram numerados sequencialmente, a partir da Argentina (casos 1, 2 e 3), entre os anos 1976 e 2015; e o Brasil (casos 4, 5 e 6), entre os anos 1964 e 2014.

**Quadro 1:** Casos do estudo e períodos correspondentes

<b>Casos</b>	<b>País</b>	<b>Período correspondente</b>	
1	Argentina	1976 – 1983	Ditadura militar argentina (De Videla a Bignone)
2		1984 – 2001	Redemocratização argentina (De Alfonsín a De la Rúa)
3		2002 – 2015	Kirchnerismo e antecessores (Saá, Duhalde, Néstor e Cristina Kirchner)
4	Brasil	1964 – 1984	Ditadura militar no Brasil (De Castelo Branco a Figueiredo)
5		1885 – 2002	Redemocratização no Brasil (De Sarney a Fernando H. Cardoso)
6		2003 – 2014	Partido dos Trabalhadores (Lula e primeiro mandato de Dilma)

A pesquisa é de natureza documental e bibliográfica, cuja coleta de dados foi realizada em diferentes fontes: anuários e periódicos econômicos e técnicos editados por organismos públicos e privados relacionados aos setores de produção e comercialização de carne bovina e da economia de maneira geral; além de livros e periódicos científicos de interesse do estudo.

Foram ainda consultados, de forma livre, diferentes estudiosos e especialistas da área, com o objetivo de receber (deles) informações que direcionavam e/ou validavam os resultados encontrados.

As variáveis explicativas corresponderam a eventos e ações do Estado e dos agentes integrantes do agronegócio da carne bovina que influenciaram no propósito da pesquisa, ou seja, no impacto provocado na produção pecuária, na comercialização de carne bovina e no consumo desta. Por meio delas, busca-se identificar as causas inerentes à ação do Estado e dos agentes do agronegócio da carne bovina, bem como conhecer a intensidade da manifestação (impacto) delas decorrente. Por fim, a partir da comparação, identificam-se diferenças e similaridades entre os casos.

O quadro 2 expõe as dimensões e as variáveis explicativas utilizadas no estudo.

**Quadro 2:** Dimensões e variáveis explicativas da pesquisa

<b>Dimensões</b>	<b>Variáveis explicativas que afetam a cadeia da carne bovina</b>
A. Governança	A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva A2 – Políticas que afetam a desoneração fiscal ou tributária
B. Disponibilidade de recursos	B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito B2 – Políticas que afetam a burocratização
C. Pesquisa e desenvolvimento	C1 – Políticas que afetam pesquisa e desenvolvimento C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia
D. Qualificação profissional	D1 – Políticas que afetam formação e qualificação profissionais
E. Acesso aos mercados	E1 – Políticas que afetam as exportações E2 – Políticas que afetam o consumo interno
F. Infraestrutura pública e segurança alimentar	F1 – Políticas que afetam produção e melhorias na infraestrutura F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar

Os achados da pesquisa, por conseguinte, foram organizados por caso e confrontados em tabelas-resumo, ao final de cada caso discutido. Da mesma forma, a comparação entre as variáveis e os casos foi feita em um segundo momento, por meio da aplicação de uma escala de intensidade das respostas apresentadas. A escala de intensidade demonstra a presença/ausência e a intensidade da ocorrência do evento expresso em cada variável explicativa, por meio de indicadores que correspondem ao dito Grau de Intensidade. Os indicadores de intensidade são: “1” correspondente à sua não constatação; “2” correspondente à manifestação pouco expressiva (baixo impacto); e “3” que corresponde à marcante manifestação (alto impacto). As manifestações (ou impactos) podem ser positivas ou negativas, ou seja, podem ser geradoras de aumento ou redução da produção, comercialização e/ou consumo de carne bovina.

A análise comparada permite identificar premissas de causalidade por meio da necessidade e/ou suficiência de uma dada variável ou conjunto de variáveis. Ou seja, causas únicas de um determinado fenômeno podem ser necessárias ou suficientes à sua ocorrência. Causas combinadas são necessárias, mas, quando se manifestam de forma isolada, são insuficientes à ocorrência de um dado fenômeno. Esta técnica analítica representa uma variação metodológica da técnica QCA (*Qualitative Comparative Analysis*).

## **O agronegócio e os sistemas agroindustriais**

Aqui, são apresentados, de forma breve, alguns dos principais conceitos e explicações em torno do agronegócio, com ênfase para a carne bovina.

A compreensão sobre o agronegócio, como campo de investigação, reabre oportunidades para indagações e respostas que vão além de sua base etimológica relacionada aos “negócios em um contexto agrário”. Na verdade, o agronegócio se refere a um objeto passível de ser analisado em uma dimensão multidisciplinar, em que a perspectiva relacional tem o homem e seus “negócios” como contexto, e a produção agropecuária como referência. Por conseguinte, é passível entender que todas as áreas da ciência, sobretudo as humanas e as sociais, encontram no agronegócio um campo fértil para ampliar os seus limites (Brisola, 2019).

Partindo desse princípio, e situando o homem como ator social, torna-se possível encontrar explicações que justifiquem tal “fertilidade”, visto que é entre os homens, em sociedade, que emergem as demandas, as trocas, a acumulação e a escassez e, por conseguinte, o comércio, as estruturas de poder, os sistemas políticos. Não obstante o contexto humanístico e socioeconômico, observa-se a referência em torno da produção agropecuária (o “agro”) e sua conexão entre estes campos e aqueles das ciências naturais. Confirma-se, portanto, a universalidade de possibilidades de investigações que tal base empírica oferece, tendo, certamente, o homem como centro (Brisola, 2019).

Posto isso, torna-se mais cômodo discutir o agronegócio e os Sistemas Agroindustriais (SAG) numa perspectiva mais humanista e social, como campo das Ciências Sociais. Nesse caso, a inter-relação entre agentes dos diferentes Sistemas Agroindustriais e a sociedade<sup>1</sup> onde eles se inserem confere oportunidades mais amplificadas de se

---

<sup>1</sup> Por sociedade, Ferreira (2004, p. 1865) entende ser o “conjunto de pessoas que vivem em certa faixa de tempo e de espaço, seguindo normas comuns, e que são unidas pelo sentimento de consciência do grupo”.

identificar limitações e/ou vantagens de mercado em favor das organizações que integram o próprio Sistema Agroindustrial e os territórios onde elas se localizam e/ou influenciam (Brisola, 2019).

Davis e Goldberg (1957) definiram agronegócio (*agribusiness*) no fim dos anos 1950 e compartilharam suas interpretações com o mundo científico da época, a partir do entendimento que tiveram a respeito das relações entre as produções agrícolas de sua nação (os Estados Unidos) e os agentes localizados “antes e depois delas”. De forma complementar, os franceses da Escola de Economia Industrial Francesa buscaram entender o produto das relações existentes entre esses agentes e denominaram tal arranjo cadeia produtiva (ou cadeia de produção agroindustrial) – originalmente seus estudos receberam a denominação de *analyse de filière*. Essa base teórica, tal qual a postulada pelos pesquisadores estadunidenses, defendia o argumento de que a produção agrária deveria ser estabelecida como princípio uma sequência de operações desenvolvidas por diversos agentes intimamente relacionados e que visassem o atendimento ao consumidor final em suas necessidades básicas alimentares. A relação entre os agentes seria de interdependência ou de complementaridade, estabelecida através de forças hierárquicas (Zylbersztajn, 2000).

O modelo desenvolvido nos estudos supracitados estabelece um encadeamento de atividades de produção, transformação e movimentação de produtos, no qual os componentes (agentes operadores dessas atividades) estão representados por setores produtivos (indústrias de produção de insumos e de produção primária), por setores de processamento (agroindústrias transformadoras de *commodities* agropecuárias em produtos derivados) e por distribuidores (empresas atacadistas e varejistas). O fluxo dos produtos visa atender os interesses dos

consumidores finais, em qualidade e preço. Em contrapartida, os fluxos de capital e informações alimentam, em sentido oposto, as atividades dos componentes da cadeia, estabelecendo as relações comerciais entre eles. Em todas essas relações, as regras de mercado são aceitas pelos participantes, garantindo o equilíbrio das relações entre eles.

Segundo Batalha (2010), a interpretação da expressão “agronegócio” (ou *agribusiness*) pode ser conferida a diferentes níveis: seja para conectar os diferentes arranjos empresariais de um determinado contexto espacial (por exemplo: agronegócio do Brasil), seja em torno de um determinado produto (agronegócio da carne bovina). Lima *et al.* (2001) vai um pouco mais além e define agronegócio como um conjunto de cadeias produtivas que se apresentam em um determinado local.

Outras denominações são derivadas da expressão “agronegócio” e podem indicar maior especificidade analítica. Nesse caso, surgem as expressões: Sistema Agroindustrial (SAG), Complexo Agroindustrial (CAI) e Cadeia de Produção Agroindustrial (CPA) – ou simplesmente Cadeia Produtiva.

Batalha (2010, p. 10) define SAG como “o conjunto de atividades que concorrem para a produção de produtos agroindustriais, desde a produção de insumos (sementes, adubos, máquinas agrícolas etc.) até a chegada do produto final (queijo, biscoito, massas etc.) ao consumidor”. Não há uma indicação de referência para denominar um SAG, mas sim o indicativo de que tal rede relacional transformadora de insumos em produtos representa um sistema – ou seja, uma trama onde a dependência pontual ou coletiva entre os agentes constrói o todo. O mesmo autor define CAI como uma rede de transformação de uma matéria prima em inúmeros produtos derivados.

Nesse caso, a referência dada ao CAI é o produto de origem, de base rural. Como exemplo, poderíamos indicar o Complexo Leite, o Complexo da Bovinocultura ou o Complexo Soja. Por fim, a definição de CPA, contrariamente ao anterior, tem o produto final como referência. Exemplo: CPA da carne bovina, CPA do queijo parmesão ou CPA do vinho.

São descritos assim os agentes (componentes) da Cadeia de Produção Agroindustrial, com ênfase ao agronegócio da carne bovina:

- O consumidor, alvo para onde convergem os produtos. É a partir do consumidor que são supridos monetariamente os agentes a montante da cadeia em um fluxo unidirecional. É nesse mesmo fluxo que seguem as informações que determinarão as estratégias de produção em quantidade (intensidade) e qualidade de produtos (e processos). Para a cadeia da carne bovina, Brisola e Castro (2005a, 2006) identificaram diferentes tipos de consumidores, segmentados conforme a renda familiar (e os consequentes cortes demandados) em três grupos distintos (A, B e C), sendo que o terceiro grupo escolhe a carne que compra pelo preço;
- Os setores de varejo e o atacado representam os agentes distribuidores. Eles repassam o produto da agroindústria e agregam valor de local e de tempo ao consumidor. No SAG da carne bovina, os supermercados atualmente são os principais pontos de varejo nas populações dos grandes centros urbanos. São eles que também concentram as atividades de atacado, já que são abastecidos diretamente pelas unidades agroindustriais. Em cidades de menor porte e em tempos passados, a distribuição de carne era feita principalmente por pontos especializados

para tal atividade denominados açougues ou casa de carnes. As casas de carne se conservam ainda como estabelecimentos especializados para a venda de produtos exóticos e/ou cortes oriundos de animais de idade ou raças menos comuns ao abate (Brisola; Castro, 2005b);

- As agroindústrias são as responsáveis pela transformação dos produtos oriundos da produção primária (processamento), a serem oferecidos aos consumidores. No agronegócio da carne, os frigoríficos são os estabelecimentos mais importantes. São eles que compram os animais vivos dos produtores rurais e promovem seu abate e as primeiras etapas de processamento da carne pós-abate; dividem com os produtores a responsabilidade na oferta de um produto de qualidade ao consumidor;
- A produção primária, representada pelas propriedades rurais que utilizam a terra e demais recursos naturais nas suas atividades-fim e que têm especificidades no modo e na intensidade da produção. Outra particularidade da produção primária diz respeito ao fato de que suas unidades produtivas (fazendas ou estâncias) estão extremamente dispersas geograficamente e, embora produzam um mesmo produto, suas propriedades e seus animais estão sujeitos a variáveis de reduzido controle, tais como clima, riscos sanitários, estacionalidade da produção e dependência de condições biológicas (idade, raça, sexo). Por fim, vale considerar ainda que são “tomadores de preços”, ou seja, o preço de seus insumos e produtos são estabelecidos pelos fornecedores e clientes, respectivamente (Batalha; Silva, 2010). As propriedades rurais responsáveis pela produção (cria, recria e/ou engorda) de bovinos destinados à produção de carne

adotam sistemas de manejo diferenciado, em função da raça, do sistema de alimentação, da região onde se localizam, entre outras variáveis;

- O setor fornecedor de insumos posiciona-se no extremo à montante da cadeia e está normalmente estruturado de forma oligopolística ou monopolística. São eles responsáveis pela venda de sementes para formação de pastagens, rações, vacinas, máquinas agrícolas etc. no caso da produção de bovinos para produção de carne.

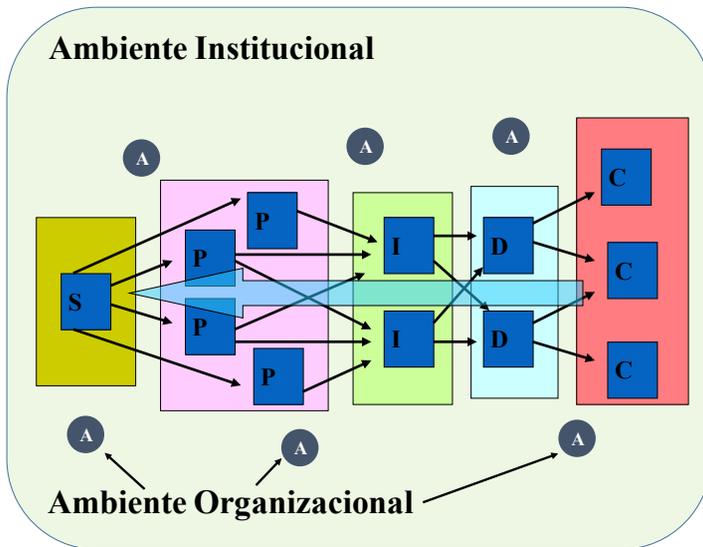
Zylbersztajn (2000) descreve um Sistema Agroindustrial (SAG) como uma rede de relações em que os agentes disputam de forma isolada, ou de forma integrada, as melhores oportunidades de oferta de seus produtos aos seus clientes. Trata-se de uma forma ampliada de uma Cadeia Agroindustrial, na qual os agentes (componentes) integram um modelo que revela seus segmentos e se apresentam de forma mais próxima à realidade. Além dos agentes, complementam o modelo representativo de um SAG a existência de dois ambientes que interagem e dão suporte às relações entre os agentes: os ambientes organizacional e institucional.

O ambiente organizacional é composto por um conjunto de organizações públicas e privadas que apoiam o funcionamento de uma cadeia, exercendo influência sobre todos os grupos de atores sociais de uma ou de um grupo de cadeias de produção. Tais organizações não participam diretamente dos propósitos transacionais da cadeia, mas interferem em seu funcionamento. As empresas que participam desse ambiente são organizações de crédito; assistência técnica; extensão rural, serviços de informação, ciência e tecnologia; centros de ensino e pesquisa etc. (Lima *et al.*, 2001).

O ambiente institucional, por sua vez, se faz representar por um conjunto de normas, leis, regras e costumes que influenciam, ou determinam, os princípios de funcionamento dos fluxos da cadeia de produção.

A figura 1 apresenta um modelo convencional de um Sistema Agroindustrial (SAG).

**Figura 1:** Modelo de Sistema Agroindustrial (SAG)



Fonte: adaptada de Brisola.<sup>2</sup>

A: Ambiente Organizacional

S: Empresas fornecedoras de suprimentos agropecuários

P: Produtores Rurais

I: Agroindústrias

D: Organizações responsáveis pela distribuição de produtos transformados

C: Consumidores

As esferas na periferia da figura representam as organizações do ambiente macroeconômico ou organizacional.

<sup>2</sup> Apresentação em Power Point realizada em palestra proferida por Marlon Vinícius Brisola com o título “Territorios rurales competitivos: desafíos y estrategias” no VII Simposio en Agronegocios, Universidad La Salle, Bogotá, em 27 de outubro de 2016.

No caso da cadeia de produção da carne bovina, legislações sanitárias, normas de registro de animais de raças puras, exigências sanitárias para abate e conservação de carnes etc. são exemplos de integrantes desse ambiente institucional. Destacam-se ainda as instituições informais que regem o modo de vida dos atores de uma dada cadeia de produção. Sendo assim, os hábitos de consumo são elementos a considerar. Nesse caso, a preferência do consumidor pela carne bovina (como é o caso do consumidor argentino) em detrimento de outras carnes e os cortes tradicionais adotados por uma sociedade são considerados no ambiente institucional (Brisola; Espírito Santo; Paludo, 2003).

A concepção do SAG como modelo permite ao pesquisador, formulador de políticas públicas ou estrategista de mercado, auferir uma multiplicidade de interpretações e de possibilidades, favorecendo a praticidade analítica necessária para cada caso. Para tanto, Lima *et al.* (2001) entendem ser necessário desenvolver uma segmentação de mercado que permita melhor entender a configuração do SAG.

A ampliação dos SAG em maior nível de detalhamento permite alcançar a dimensão de “rede” que, na realidade, configura os diferentes agronegócios em análise.

## Capítulo 2 – Argentina e Brasil: A história em torno do agronegócio da carne bovina

Argentina e Brasil sempre foram importantes palcos de acontecimentos políticos, sociais e econômicos ao longo dos últimos séculos, impondo-se como notáveis atores dos movimentos agroexportadores mundiais, nos quais a carne bovina, em certos períodos, mereceu destaque. A posição geopolítica de ambas as nações foi importante para que, sob alguns aspectos, apresentassem similaridades e diferenças que cabem aqui ser apresentadas.

A revisão que se segue busca aproximar, numa descrição longitudinal, a organização política, econômica e social dos dois países, tendo em destaque a produção, exportação e consumo de carne bovina, bem como a representação desta em suas balanças comerciais.

Considerando a proximidade regional e as condições de exploração e desenvolvimento relativamente semelhantes, a arquitetura política e social permitiu constituir semelhanças que se perpetuaram ao longo do tempo. Contudo, com o alcance da maturidade, as diferenças foram sendo construídas à margem de sua raiz histórica.

As propostas colonizadoras de Espanha e Portugal foram bem claras, tal como as que indicam Ferrer (2006): as colônias americanas deveriam atender aos interesses da Coroa, oferecendo produtos de maior valor agregado, e que justificassem, portanto, seu transporte para a Europa. Dessa forma, ouro, prata e pedras preciosas eram prioridades, seguidos pelo açúcar e pela madeira (estes, especialmente oriundos do Brasil e da América Central).

A vinculação do poder à terra, contudo, era também imprescindível e, para tal, o seu povoamento era fundamental. Neste caso, a sua mínima organização política e social exigia a conservação de uma economia local, regionalizada, favorável ao fornecimento de alimentos, materiais e infraestrutura suficientes à garantia territorial contra invasores e afetos aos interesses da Coroa. Nesse sentido, entretanto, é de se considerar que a Inglaterra, em especial, trabalhou com mais afinco para o povoamento de suas colônias do que se viu com Portugal e Espanha. Além do mais, motivos religiosos favoreceram o deslocamento de ingleses e irlandeses para o Novo Mundo de forma muito mais ávida que ocorrera com os habitantes de outras metrópoles (Furtado, 2007).

A pecuária bovina, nesse caso, se encarregou de oferecer meios para atender aos diferentes recursos às economias coloniais, tanto na Argentina como no Brasil. Mais adiante, contudo, deixaram de ser meio para alcançar a condição de fim – cada qual em seu tempo.

Entender a realidade do Brasil e da Argentina, em meados do século XIX, implica conhecer como se estabelecia a nova ordem mundial nessa época. O mundo ocidental sofria forte influência dos acontecimentos originados no Reino Unido desde os fins do século anterior – a Revolução Industrial. O modelo agroexportador colocou

as duas maiores nações do Cone Sul da América em posições estratégicas dentro da divisão internacional do trabalho. A carne (na Argentina) e o café (no Brasil), entre outros produtos da terra, foram suporte para o seu desenvolvimento e para o seu frenético rearranjo político-institucional.

A grande disponibilidade de terras agriculturáveis (nos dois países) favoreceu ainda mais a opção econômica e política de se prosseguirem com a atividade agropecuária, em detrimento de outras alternativas mais custosas, nos diversos aspectos.

No século XX, contudo, os questionamentos em torno da hegemonia econômica levaram tais nações a se voltarem para o interesse em torno da industrialização e da substituição de importações. Tal movimento encontrou avanços, mas também limitações. A proposta industrializante não atingiu os seus objetivos e a agroexportação se manteve como bandeira ao desenvolvimento.

Nas últimas décadas, contudo, o Brasil encontrou a oportunidade de utilizar a carne bovina (entre outras carnes e grãos) como importante produto gerador de divisas, bem como o seu posto de país do agronegócio mundial, constituindo o maior rebanho comercial do mundo e seu maior exportador mundial. A Argentina, contudo, se esmerou em tropeços econômicos e políticos, não prosseguindo com o mesmo empenho no agronegócio exportador que seus vizinhos do Norte.

Depois dessa breve introdução, os tópicos seguintes descrevem a trajetória da bovinocultura e do agronegócio da carne bovina como partícipe do desenvolvimento econômico e social de cada uma das duas nações. São apresentados os períodos que atingiram maior expressão dentro do modelo agroexportador em cada uma delas, com destaque para os aspectos que, ao seu entorno, movimentaram a política e

o contexto socioeconômico local e internacional, bem como é feita uma retrospectiva da conjuntura que as levou a tal situação, desde o período colonial.

## Capítulo 3 – Argentina: antecedentes

### **Entre o período colonial e a Organização Nacional (até 1880)**

O vice-reinado do Rio da Prata, que englobava o atual território da Argentina até o fim do século XVII, recebia a atenção da Espanha por suas minas de ouro e prata, nas regiões norte e oeste. As regiões central e leste recebiam menor importância da Coroa, cabendo-lhes a referência singular para a produção de animais de tração (notoriamente, mulas), voltados ao transporte de recursos e produtos para e das regiões mineiras. Ao sul (região da Patagônia), nenhuma importância era conferida pela Coroa, já que as maiores distâncias, a ausência de minerais de valor, a aridez climática e a rispidez dos indígenas que ali habitavam impediam avanços econômicos. Já na região do litoral (incluindo a região dos Pampas, que veio a constituir a maior parte da província de Buenos Aires) conservava sua importância apenas por constituir posição estratégica na Colônia, já que resguardava a porta de saída de produtos das minas do norte e entrada de insumos e pessoas, via Rio da Prata. Ademais, sua importância militar, resguardando o território espanhol de eventuais invasores, naturalmente, sobrepujava qualquer outro interesse econômico voltado à produção local.

Segundo Ferrer (2006), não mais do que 50 mil pessoas constituíam a população de Buenos Aires e litoral adjacente em meados do século XVIII. Metade desta população, aproximadamente, era constituída de brancos e mestiços; o restante da população era de indígenas.

A região Pampeana estendia suas características por toda a área que hoje envolve o centro-leste argentino, o Uruguai e boa parte do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. Trata-se de uma das regiões mais férteis do mundo, com grandes áreas de planícies em baixa altitude e sem cobertura de vegetação densa. Sua aptidão para as pecuárias bovina e ovina foi logo identificada e explorada com crescente intensidade.

A bovinocultura praticada no território argentino, ao longo de todo o período colonial, destinava-se essencialmente a atender à subsistência alimentar local. Não obstante, havia algum comércio de couro local (que supria necessidades de materiais de uso logístico e obreiro das minas) ou mesmo para a exportação, contudo, em dimensão insignificante. Ao passar dos anos, a colônia espanhola viu surgirem fazendas coloniais, especialmente na região pampeana, a partir da criação de rebanhos mestiços, muitos deles advindos do Brasil.

Ao que parece, as primeiras cabeças bovinas entraram no território argentino a partir da costa do Pacífico, via Bolívia, em direção à região de Tucumán, por volta de 1548. Em 1549, mais animais chegaram na região, pela mesma origem, trazidas pelo conquistador espanhol Juan Nuñez de Prado. Novo marco de entrada, no entanto, foi registrado por Juan de Salazar y Espinosa, fundador de Assunção (Paraguai) que, por volta de 1552, descarregara no território da Colônia sete vacas e um touro. A partir destes, outros animais chegaram em maior volume a pisar em terras argentinas. Em 1570, Juan Torres de Vera y Aragon fez chegar na Argentina quatro mil cabeças bovinas e a mesma quantidade

de ovinos, animais esses que foram distribuídos aos colonos locais e encaminhados, parte deles, para o Alto Peru (Costa, 2011a).

Nos anos seguintes, várias outras incursões advindas da Europa, das terras do norte da Colônia e do território brasileiro, acumularam no território pampeano. Até meados do século XVII, centenas de milhares de bovinos em todo o território argentino eram registrados.

Há registros ainda de que, ao longo do século XVII, inúmeras cabeças de bovinos foram voluntariamente soltas às margens do Rio da Prata por determinação do então vice-rei do Peru (e governador de Buenos Aires em 1602), Hernando Arias de Saavedra, conhecido como Hernandárias. Tal operação ocorreu por três momentos: 1611, 1617 e 1634. Sua intenção, com esse ato, era promover a deliberada ampliação do número de animais e formação de grandes rebanhos na região a partir de sua reprodução livre e a consequente abundância de carne e couro aos futuros povoadores locais. Impulsionada por essa iniciativa, a região pampeana passou a ser reconhecida como adequada para a criação de bovinos, ovinos e cavalos. Deixados livres nos pampas, os animais formaram extensos rebanhos selvagens (conhecidos como *cimarrón*), que mais tarde – movidos pelo comércio do couro – motivaram o povoamento de toda a região, permitindo a criação e a ampliação de várias cidades importantes, tais como Montevideo, Colônia de Sacramento e Santa Fé, bem como, ainda, incentivaram os jesuítas na criação das suas *vaquerías jesuíticas* (estancias localizadas nas áreas das missões jesuítas). Em meados do século XVIII, estes animais já formavam um efetivo de quase 6 milhões de cabeças, somente em ambos os lados do rio Negro (Payró, 2007; Reilly, 2017).

A captura de bovinos selvagens para consumo e comércio de couros e sebo, passou a ser, desde então, uma prática comum dos índios

da região, bem como de alguns espanhóis e “mestiços”,<sup>1</sup> que passaram a ampliar os seus rebanhos, ao tomarem como seus, para que, assim, fossem demarcadas também as suas terras. Muitos desses caçadores de bovinos e cavalos selvagens eram fugitivos da justiça e denominados “gaúchos” ou “gaudérios”,<sup>2</sup> que faziam dessa atividade recursos para a própria sobrevivência. A condição e dimensão dessa atividade gerou vários conflitos na região, o que levou o Cabildo de Buenos Aires, em 1589, a determinar a marcação do gado, com o propósito de estabelecer a posse dos animais aos fazendeiros instalados na região e coibir o abate indevido (Costa, 2011a).

Em 1596, o governo colonial espanhol, então instalado em Assunção, permitiu que os bovinos selvagens capturados e sem marcas fossem abatidos e comercializados no mercado de Buenos Aires por qualquer pessoa. Esta ação, regulamentada em 1609, gerou drástica redução do rebanho pampeano. Contudo, tal ocorrência permitiu o maior conhecimento do potencial econômico da região, que pouco a pouco foi sendo ocupada por diversas estâncias de criação de bovinos e ovinos, além da plantação de milho e trigo (Costa, 2011a).

Ao final do século XVII, as estâncias de criação passaram a ser mais bem estruturadas e os rebanhos voltaram a se ampliar, porém, sob o controle e domínio dos fazendeiros já estabelecidos na região. Permaneceram, porém, na região pampeana, muitos rebanhos selvagens em meio ao efetivo controlado. Costa (2011a) retrata uma descrição de Félix de Álzaga, militar argentino que, no início do século XVIII, estimou em 48 milhões de cabeças o rebanho existente às margens do

---

<sup>1</sup> Denominação dada àqueles nascidos na colônia, mesmo que filhos de europeus.

<sup>2</sup> Essas denominações foram posteriormente indicativas de vaqueiros das regiões pampeanas brasileira e uruguaia, principalmente.

Rio da Prata. Número, de certa forma, exagerado, mas que mostra a significância do efetivo bovino na região na ocasião.

O fato é que, em todo território argentino, a força da economia, até o final do século XVIII se conservava limitada a determinadas regiões. A estrutura de produção, mesmo local, era precária e voltada ao autoabastecimento. Ferrer (2006) escreve que a mão de obra disponível era, basicamente, de indígenas, e a população em todo território conservava-se praticamente a mesma ao longo de dois séculos. Os núcleos urbanos conservavam não mais de 10% da população total e a diversificação da produção local era o suficiente para atender a demanda de subsistência. As *encomiendas*,<sup>3</sup> mais comuns no norte da Colônia, sustentavam-se com a mão de obra indígena, que pagava seus tributos aos *encomenderos* espanhóis através de porções de metais, pequenos animais, tecidos, e/ou produtos da agricultura (normalmente milho ou trigo). Contudo, elas representavam uma atividade pouco interessante para as ambições da Coroa e para a sustentação econômica necessária ao país. Com o esgotamento das minas, a pecuária viria a ser uma atividade econômica de importância, mas isso somente se mostraria uma realidade a partir da segunda metade do século XVIII.

A Argentina alcançou sua independência com a Revolução de Maio em 1810. No entanto, somente em 1816 a declaração de independência viria a ser confirmada. Surgia, desde então, um novo país: Províncias Unidas do Rio da Prata – nome que duraria até 1826, quando definitivamente passaria a ser chamado de República Argentina.

---

<sup>3</sup> Instituição criada pela coroa espanhola no território da colônia para garantir a dominação do espaço conquistado. Caracterizava-se pela destinação de um espaço de terra a um espanhol *encomendero* que utilizava da mão de obra indígena local, em regime de quase-escravidão.

As transformações políticas ocorridas no século XIX advinham de acontecimentos ocorridos desde as últimas décadas do século anterior. A perda de importância de Lima (gerada pela redução da exploração das minas de prata) se deparava com os avanços no comércio de outros produtos além da prata pelo porto de Buenos Aires, colocando este como a principal porta comercial da colônia espanhola no hemisfério sul. Acrescenta-se ao advento comercial a necessidade de se garantir a soberania e manter a atenção militar na região. Tal fato advinha da presença de bandeirantes brasileiros no sul do país vizinho e da presença crescente de portugueses e ingleses na bacia do Rio da Prata, especialmente em Colônia de Sacramento. Esta, por sinal, passava, inúmeras vezes, de mão em mão, tanto portuguesas, quanto espanholas, ao longo das últimas décadas, até se consolidar definitivamente como de domínio espanhol e, posteriormente, uruguaio, já no início do século XIX.

No início do século XVIII ainda não se via grande interesse econômico no fortalecimento do porto de Buenos Aires, uma vez que o centro-sul do país não produzia substancial quantidade e variedade de produtos para a exportação e não detinha contingente humano e estrutural apto ao comércio exterior. O couro (tanto bovino quanto ovino) representava o principal desses produtos.

Segundo Ferrer (2006), o mercado de exportação de couro era significativo indicador da expansão do comércio na região do Rio da Prata. Enquanto, no século XVII, o embarque anual era de 20 mil unidades, no início do século XVIII, esse número já alcançava 150 mil unidades por ano, chegando a mais de 1 milhão de unidades anuais no fim do século. Payró (2007) confirma a exportação de 1,4 milhão de unidades de couros comercializados ao ano, por volta do ano de 1783. Por volta de 1850, este volume ultrapassaria 2,5 milhões de unidades anuais.

Com o avançar das exportações via porto de Buenos Aires, os produtos comercializados (couro, carnes seca e/ou salgada, sebo e lã) se diversificavam e o fortalecimento econômico do litoral. No entanto, a concentração da renda acompanhou o enriquecimento local, uma vez que a maior parte do capital circulante passava pelos pecuaristas latifundiários e pelos exportadores e negociadores intermediários – boa parte destes representavam estrangeiros. A economia pouco diversificada fazia com que a produção artesanal e de subsistência se mantivesse no interior e entre as faixas de menor renda da população. Na balança comercial, via-se pouca compensação, mediante uma elevada importação de bens de luxo, que atendiam o interesse de uma reduzida parcela da população.

Seguindo a expansão comercial do porto de Buenos Aires, a população se mobilizava do interior e do Noroeste do país para o litoral. A tabela 1 ilustra essa diferença ao longo dos séculos XVII e XIX.

**Tabela 1:** População da Argentina, em percentuais, por região do país, nos anos dos censos demográficos de 1800 e 1869

	Interior (Noroeste)	Litoral (Buenos Aires)
Censo de 1800	70% (43%)	30% (43%)
Censo de 1869	50% (26%)	50% (30%)

Fonte: Ferrer (2006).

Ferrer (2006) e Maestri (2016) enumeram as condições que facilitaram o desenvolvimento da pecuária e da atividade comercial advinda dela na região pampeana: a abundância de terras férteis, até então consideradas inúteis e não aproveitadas; a reduzida complexidade no desenvolvimento da atividade pecuária – não demandando maquinário

específico, elevado domínio tecnológico, capital expressivo e mão de obra especializada; a expansão da demanda mundial de couro e de outros derivados da produção pecuária (adicionava-se a exportação de charque para alimentação de escravos, especialmente nas colônias portuguesas e britânicas); a fundação, em 1776, do vice-reinado do Rio da Prata, tendo como sede a cidade de Buenos Aires; e a ampliação do comércio internacional, com a criação do Regulamento do Livre Comércio de 1778, que permitia o trânsito livre de embarcações mercantis entre 11 portos espanhóis e 24 americanos, com a aplicação de taxas reduzidas nas alfândegas coloniais e metropolitana.

Entre as poucas limitações da atividade pecuária nos pampas, ao longo dos séculos XVIII e XIX, Ferrer (2006) destaca a ampliação das áreas de fronteira – principalmente devido à resistência imposta pelos indígenas locais – e os conflitos gerados pela apropriação territorial. Esse autor argumenta ainda que a ação governamental de combate aos índios (principalmente, a partir de 1876), permitiu que toda a área propícia à produção pecuária estivesse livre da presença indígena até o fim do século. De igual envergadura, e no mesmo período, a distribuição de títulos de propriedade alcançou seus limites, e a instalação de cercas surgiu como uma forma de disciplinar os animais e estabelecer transparência ao domínio territorial privado. Dessa forma, a “fazenda” definitivamente se estabelece como “a primeira empresa capitalista em grande escala existente na Argentina” (Ferrer, 2006, p. 50).

Destaca-se, na primeira metade do século XIX, os processos de produção de carne seca e de carne salgada para a comercialização local e para a exportação – esta, especialmente para Cuba e Brasil.

Segundo Costa (2011a), foi em 1815 que se instalou o primeiro estabelecimento industrial para o processamento da carne salgada em

Buenos Aires, por Juan Manuel de Rosas. A esse, outros estabelecimentos de mesma natureza se seguiram, bem como outros especializados na produção de sebo para sabão e velas.

A proximidade do mar favorecia a construção de unidades produtoras de sal (saladeiros) na costa argentina. Contudo, conseguir mover os produtos e abastecê-los, em abundância e a preço acessível, até o porto de Buenos Aires, nem sempre era tarefa fácil. Várias foram as expedições realizadas com o intuito de carregar sal de regiões mais ao sul (600 a 800km de Buenos Aires) e abastecer os depósitos da capital (Payró, 2007).

Apesar das dificuldades e dos custos com a exportação, a produção de carne seca e salgada crescia, passando a ser uma nova preocupação do governo argentino, já que interferia na oferta de carne fresca e no consequente hábito de consumo desta pela população local. Tal preocupação levou, em 1817, a ser baixada pelo governo de Buenos Aires, uma proibição (revogada em seguida) para a produção de carne salgada; e em 1868, o Governo Nacional oferecia uma quantia de 8 mil dólares a quem descobrisse uma forma de conservar a carne fresca apta ao consumo. Ainda, por razões sanitárias, a proibição da existência de saladeiros nos arredores de Buenos Aires veio a ser constituída a partir daquele ano (Costa, 2011a).

A estrutura de governança na Argentina, logo após a declaração de Independência, sofreu diferentes revezes por conflitos civis em prol de sua soberania e de suas províncias. Cabe destacar que a criação da Confederação (das províncias da) Argentina, em 1835, congregava as províncias de forma a preservarem as suas soberanias, sendo que, eventualmente, uma delas se encarregava de manter a relação com o exterior. A província de Buenos Aires, no entanto, embora inicialmente

integrante da Confederação, posicionara-se contra a sua manutenção e debandara dela, dando origem ao estado de Buenos Aires, em 1852. A Batalha de Pavón, em 1861, pôe fim a uma disputa entre a Confederação Argentina e a Província de Buenos Aires, cabendo a esta sua incorporação e a liderança em relação às demais províncias, em torno de uma unidade nacional. É formada a República Argentina. Mediante uma significativa alternância de poder, ao longo de todo o século, a Argentina assistiu ao avanço agroexportador, tendo a carne bovina ocupado cada vez mais lugar de destaque.

As operações de abate, processamento do couro e salga da carne ocorriam próximas ao litoral. Tais processos, que se tornavam cada vez mais intensos e em maior volume, geraram a necessidade de que se criasse uma nova fase na cadeia produtiva da produção de bovinos e ovinos, a “invernada”, bem como um novo agente, o “invernista”. Este, se limitava a adquirir os animais oriundos das fazendas de criação, tangê-los para currais próximos aos pontos de abate, mantê-los em descanso e hidratados, até que estivessem em condições de se enquadrarem em uma escala de abate. Normalmente os animais viajavam longas distâncias, por estradas ruins e desprovidas de água.

Os invernistas, contudo, se tornaram – na perspectiva dos pecuaristas criadores – um mal necessário, uma vez que eram tidos como exploradores, já que desvalorizavam os animais no momento da compra para encontrar uma expressiva margem financeira em seus negócios (Gilbert, 1970).

O problema da carne salgada e a maior atratividade pela lã, por parte dos europeus, fez impulsionar a produção de ovinos na Argentina. Segundo Gilberti (1970), rápidas e sólidas fortunas foram formadas por estancieros estrangeiros e *criollos* instalados nos pampas,

entre os anos 1850 e 1860. Segundo esse autor, a grande atratividade por essa produção nos pampas argentinos se fortaleceu (ainda) com a lenda sobre a existência de uma cidade inca coberta de ouro escondida no interior do país. Tal feito impulsionou a imigração local, se assemelhando aos avanços em direção ao oeste realizados pelos conquistadores ingleses na América do Norte.

A capacidade de produção, pelos animais dos pampas argentinos, de uma lã especial, de longo comprimento, atraía o interesse de empresas têxteis da Europa e dos Estados Unidos, o que provocou também um aumento do valor da ovelha no mercado de animais vivos, na Argentina: em menos de cinco anos, em meados do século XIX, o valor de um animal aumentaria 17 vezes. Isso se deveu, fundamentalmente, à melhoria zootécnica e à boa adaptação de raças produtoras de lã em terras pampeanas.

Em consonância com a produção de carne e couros bovinos, o *boom* da ovinocultura de carne e lã, certamente, tenha sido o segundo maior motivo para a expansão da agropecuária na região, proporcionando um excepcional avanço das cercas e da produção de sementes e grãos em direção ao interior do país.

O empenho para que a atividade ascendesse econômica e tecnicamente levou a Sociedade Rural Argentina a realizar a primeira exposição de animais no ano de 1875, nos arredores da cidade de Buenos Aires. Tal evento tinha como objetivo estimular as transações e valorizar os animais que se mostravam com melhor desempenho zootécnico.

Para a manutenção da expansão das pecuárias bovina e ovina nos pampas, contudo, o combate aos índios, os gastos com os litígios internos pós-independência e a sustentação do aparato político e de infraestrutura urbana da capital, fizeram com que o governo, no segundo terço do

século XIX, permitisse uma substancial desvalorização da moeda (papel moeda) no mercado internacional. Tal desvalorização favoreceu os exportadores, apesar de gerar uma inflação que prejudicava consideravelmente a economia local, por limitar o poder de compra da maioria da população.

A política de emissão de títulos e empréstimos internos para a sustentação das contas públicas era uma constante na Argentina. Tal prática se fazia do governo para as elites agroexportadora e de comerciantes, na forma de contribuição forçada, em prol da sustentação do sistema. Estas transações ocorriam sempre em situações em que se via a retração do comércio exterior e o consumo interno não era capaz de absorver o excedente de produção não exportado. Para sustentar a emissão de títulos e o equilíbrio da balança comercial, era autorizada a emissão de moeda corrente, o que provocava ampliação da inflação e restrição do poder de compra da população menos favorecida – inclusive na compra da própria carne.

A dependência do capital estrangeiro, contudo, não servia de palco para os inúmeros debates políticos e acadêmicos ocorridos na ocasião. A preocupação maior dos argentinos girava em torno da liberdade comercial (aduaneira), da maior participação política, da distribuição da renda e da restauração dos valores tradicionais. A ordem econômica mundial tinha como base de sustentação a liberalização do capital e, por razões óbvias, o debate em torno disso não foi pautado nas arenas políticas e econômicas argentinas da época. O modelo de desenvolvimento endógeno constituído pela construção de uma indústria nacional perdia força diante da dinâmica e pujante realidade econômica da época.

O momento econômico se ajustava em meio à necessidade de rearranjo político institucional. A incorporação da província de Buenos Aires ao Estado Nacional (ocorrida em 1861) e a federalização da

cidade de Buenos Aires, a criação de um exército nacional, de uma polícia federal e de polícias provinciais, a supressão da ameaça indígena em alguns territórios do sul e do norte, a contenção de levantes separatistas e a promulgação da constituição nacional foram elementos que primaram a prioridade política da Argentina, pelo menos até a eleição de Julio Roca em 1880.

Em meio à reorganização política da Argentina, assume o governo o presidente Avellaneda (1874-1880). Tido como um dos mais incentivadores das imigrações de europeus, promoveu inúmeras facilidades atrativas para garantir a ampliação de mão de obra qualificada às inúmeras demandas do país.

A economia, fortemente suportada pela produção dos pampas, garantia a tranquilidade macroeconômica na Argentina, além de atrair o interesse de emigrantes e do capital europeus, pelo seu potencial produtivo. Segundo Ferrer (2006), o número de imigrantes europeus na Argentina atingiu 3,3 milhões até a primeira década do século XX. Da mesma forma, o capital estrangeiro, especialmente inglês, mas também estadunidense, a adentrar no país, foi significativo a partir dessa segunda metade do século XIX. O mesmo autor descreve que até 1913, a Argentina absorvera um terço do capital investido por estrangeiros em toda América e 42% dos investimentos externos do Reino Unido.

Outro destaque ocorrido na ocasião foi a ocorrência do transporte ultramar de carne congelada. O impulso nas exportações de carne adveio da criação de compartimentos frigoríficos e sua adaptação nos modais de transporte marítimos, ocorridas inicialmente no governo de Avellaneda. A exportação de carne salgada ou seca não atendia às exigências dos consumidores europeus. Havia um consenso sobre a necessidade de se criar um meio de transportar carne fresca para a

Europa. Diante disso, ainda em 1870, a Sociedade Rural Argentina (SRA) ofereceu um prêmio a quem desenvolvesse um meio de tornar isso possível. Concernente a essa demanda, um pesquisador francês, Louis Abel Charles Tellier, que já havia iniciado seus estudos no sentido de produzir frio artificialmente, confirma a possibilidade de se conservar carne fresca, apta ao consumo, em 1872. Nos anos seguintes, seu invento é implantado em um barco com a finalidade de se transportar carne ultramarina congelada, a 0° C. Batizado como *Frigorifique*, o barco chegou a Buenos Aires para o embarque no porto de Buenos Aires no natal de 1876. Na viagem, foi realizado um banquete com animais abatidos três meses antes, contudo, os participantes manifestaram alterações no sabor da carne (Giberti, 1970).

Entusiasmados com o grande invento, os dirigentes da SRA recolhem carcaças de 30 animais para serem enviados à Europa, como teste. Carcaças de outras 200 cabeças de ovinos integraram a carga. Contudo, problemas com as máquinas na viagem fizeram perder todo o produto e desacreditar no invento. Entretanto, em 1877, outro barco frigorífico entra na rota da carne, o *Paraguay*, com ajustes que possibilitam garantir melhor qualidade da carne – este transportava a mercadoria a -30° C. Novo banquete foi oferecido aos tripulantes e a carne foi aprovada, devendo seguir um cuidadoso processo de descongelamento (Giberti, 1970).

Os primeiros frigoríficos de maior porte instalados na Argentina – propulsora do invento de Tellier para conservação de carnes – passaram a funcionar a partir da década de 1880. São eles: o de Eugenio Terrason, em San Nicolás; e o Sansinena, em Avellaneda, ambos oriundos de capital nacional; o The River Plate, em Campana, e o Las Palmas, em Zárate, ambos de capital britânico (Giberti, 1970).

A implantação da tecnologia para a conservação de carne por meio do frio contribuiu fortemente para garantir o peculiar momento econômico vivido pela Argentina, salutar para a realidade mundial da virada do século.

Essa realidade, no entanto, vinha acompanhada de uma séria distorção que comprometia a formação de uma “densidade nacional”: a elevada concentração de terras e de renda. Não só o domínio industrial e comercial das cidades emergentes do litoral, mas a concentração territorial destinada à produção voltada à exportação, revelava a face da desigualdade do país. Ferrer (2006) indica que, no início do século XX, 8,2% das propriedades tinham mais de 1.000 ha e representavam 79,4% de todo o território nacional.

Tal distribuição, dispersa no interior, afetava as características e a estrutura social do ambiente rural na Argentina, levando a maior parte da população rural para as cidades, o que gerava a restrição do crescimento e a insuficiente sustentação econômica da população de renda média das cidades do interior.

A força do desenvolvimento econômico na Argentina, a partir de meados do século XIX, se concentrava na mão do capital estrangeiro e voltava-se ao interesse da agroexportação. Por volta de 1913, cerca de 50% do capital circulante no país advinha de fontes estrangeiras, bem como a maior parte do capital investido em atividades de maior agregação de valor nas cadeias de produção agropecuárias, tais como frigoríficos, moinhos, estruturas portuárias e ferroviárias. Dos investimentos nacionais na época, 36% estavam em ferrovias e outros 39% estavam em títulos do governo e serviços públicos. As atividades agropecuárias representavam outros 5%. Em torno de 76% dos frigoríficos eram controlados por estadunidenses (51%) e britânicos (20%) (Ferrer, 2006).

## **Da República Conservadora à Revolução de 1943 (de 1880 a 1946)**

No último marco de domínio indígena sobre as terras do sul se estabeleceram as milícias do Governo Nacional sob o controle do General Julio Roca, responsável pela “Conquista do Deserto”, e que veio a suceder Avellaneda nas eleições de 1880. Avellaneda encerra o chamado período da “Organização Nacional” e Roca dá início ao período da “Geração de 80” ou da “República Conservadora”.

O período de governo por aqueles identificados como da “Geração de 80” segue até o ano de 1916 e representa uma fase da história da Argentina que se caracteriza pela atuação de presidentes representantes da elite aristocrática do país, integrantes da “Liga dos Governadores” – uma aliança composta por representantes das principais províncias e integrantes do Partido Autonomista Nacional (PAN). Eles tinham como princípio escolher e indicar o nome a suceder o presidente da República, enfraquecendo a autonomia das províncias, que fora substituída por uma centralização em torno da figura do presidente da República, fortalecendo o Executivo em relação aos demais poderes.

Os presidentes da “Geração de 80” caracterizavam-se como políticos ideologicamente positivistas, liberais, conservadores, darwinistas e defensores do progresso e da modernização do país. Por essa razão, consideravam os indígenas e os gaúchos como bárbaros e, portanto, tipos que deveriam ser eliminados ou desprezados pela sociedade.

Outras características importantes desse período foram o estabelecimento da liberdade e da valorização do papel da imprensa, bem como um certo distanciamento entre o Estado e a igreja católica – sobretudo, por meio da implantação do matrimônio civil e de um sistema

de ensino laico, obrigatório e gratuito. Essa e outras ações mostram a proximidade de seus governantes com princípios defendidos pela Ordem Maçônica – organização à qual Roca e outros de seus sucessores, além dos antecessores (Mitre, Sarmiento, Urquiza e outros importantes personagens da história argentina), não esconderam pertencer.

Como também defensores do livre comércio, os governos que se seguiram na “Geração de 80” apostaram fortemente na agroexportação como base para a sustentação do modelo econômico favorável à Argentina. Esta deveria se posicionar estrategicamente dentro da divisão internacional do trabalho, colocando o país como um dos principais produtores e exportadores de carne, lã, couro, linho, milho e trigo, principalmente para o mercado britânico, em troca de manufaturas industriais. Até então, nunca houvera tanto foco e organização na atividade produtiva e comercial na Argentina.

Uma crise de preços, contudo, ameaçou temporariamente o governo Roca, mas a criação de uma nova moeda (peso moeda nacional) permitiu o equilíbrio das contas e a continuidade da bonança econômica. A expansão territorial na Argentina foi surpreendente a partir da década de 1880. O crescimento da área plantada de trigo e forragens para a pecuária passou de 340 mil ha em 1875 para 6 milhões de ha em 1900. Em 1888, a estimativa do rebanho nacional ultrapassava 22 milhões de cabeças bovinas e 67 milhões de ovinos. A taxa de crescimento nas exportações girava em torno de 3,8% anuais. Dessas, contudo, o crescimento de produtos da agricultura em relação aos derivados da produção pecuária foi sensivelmente ampliada: de uma proporção de 1/95, em 1870, para 20/80, em 1890 (Ferrer, 2006).

O crescimento da criação de ovinos superava a de bovinos nas últimas décadas do século XIX, seja pela maior capacidade de aquisição

por parte dos fazendeiros, seja por razões de mercado, já que seus produtos eram mais atraentes – especialmente a lã – aos europeus. Giberti (1970) argumenta que o padrão racial dos ovinos era superior (em média) à dos bovinos; além do mais, ainda se carecia de maior conhecimento sobre a carne bovina congelada, e sua qualidade era questionável, tanto em sabor quanto em características sanitárias. Por volta da última década do século, o percentual de ovinos crioulos (de raças nativas, não controladas) era de 24%, enquanto o de bovinos era de 83%.

Enquanto a principal atividade econômica desenvolvida no país encontrava seus caminhos, as características estruturais e econômicas da Argentina permitiam o crescimento da população de forma substancial, porém desigual: a população do litoral apresentava um crescimento de 4,3% ao ano, enquanto em todo o país este era de 3,2%. Tal crescimento se deveu não somente aos nascimentos, mas fundamentalmente em relação ao volume de imigrantes, que se fixavam mais no litoral do que no interior, atraídos pelas condições comerciais e pela empregabilidade mais favoráveis (Ferrer, 2006).

No interior, as mudanças também se faziam no sentido de ampliar o contingente populacional, sobretudo o das populações urbanas, em relação às rurais. Entre 1869 e 1914, esta variação ocorreu na faixa de 5% ao ano, ou seja, um aumento da população urbana de oito vezes em 44 anos. Especificamente na cidade de Buenos Aires, a população passou de 187 mil habitantes, em 1869, para 663 mil, em 1895, e 1,57 milhão, em 1914 (20% da população de todo o país) (Ferrer, 2006).

A expansão nos pampas se fez de forma permanente nesse período, porém, nem sempre para ser ocupada pela produção pecuária e não só por atividades que requeriam o capital próprio dos fazendeiros

proprietários da terra. O custo para “domar” a área virgem era alto e os fazendeiros nem sempre estavam dispostos a arcar com esse investimento. Logo, a participação dos imigrantes, especialmente italianos, nas atividades de produção nos pampas, foi adotada pelos donos das terras com o fim de se ampliar a área semeada. Passou-se então a ser comum a prática da parceria, onde os imigrantes – como meeiros – recebiam uma parcela de terra (normalmente, o equivalente a 200 ha) para ser preparada para o plantio e colheita, por um período de três anos, mediante contrato. Nesse período, por sua conta e risco, o imigrante plantava trigo (ou linho) e milho, deixando a terra, no terceiro ano, coberta pela alfafa, para o respectivo uso, por parte do fazendeiro pecuarista, como forragem de verão. A alfafa atendia muito bem aos animais e, se bem cuidada, garantia pasto por um período de até dez anos, além de constituir uma importante forragem destinada à engorda dos animais (numa prática conhecida como “invernada”) (Gilberti, 1970).

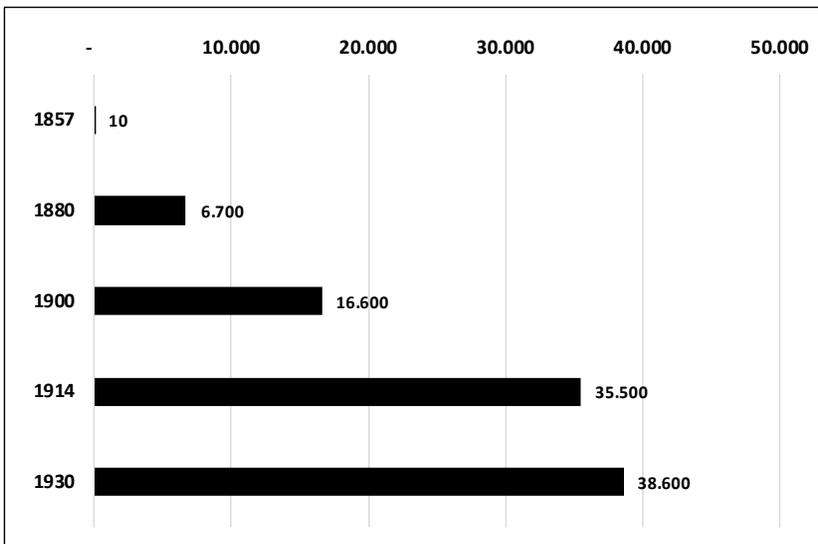
Como meio auxiliar a essa realidade, as ferrovias, talvez, tenham sido o principal símbolo da expansão tecnológica financiada por capital estrangeiro em prol da atividade agroexportadora, não só da Argentina, mas também do Brasil. Os números caracterizaram espetacular expansão – especialmente a partir de meados do século XIX. Radialmente, partindo de Buenos Aires, as linhas férreas seguiam para o interior em direção às principais localidades produtoras. Segundo Ferrer (2006), em 1857 eram apenas 10 km de ferrovias; na década de 1880 elas somavam 6,7 mil km; em 1900, 16,6 mil km; em 1914, 35,5 mil km; e, em 1930, somavam 38,6 mil km (gráfico 1).

Em relação ao consumo interno de carne bovina, somente a partir da década de 1870 a população do litoral passaria a valorizar mais a carne bovina em detrimento da carne ovina. No entanto, a carne (seja

de qual origem for) era a base da alimentação da população naquela época e, portanto, o consumo era bastante elevado.

As características da criação extensiva e a não aplicação das técnicas de melhoramento animal proporcionavam uma carne magra e dura. No entanto, o hábito do consumo de carne (especialmente bovina) pelo pampeano – argentino ou uruguaio – sempre foi muito superior aos de outras populações. Bunge (1920 *apud* Ferreras, 2004) indica um consumo *per capita* de carne bovina em 1880 de 140 kg anuais.

**Gráfico 1:** Expansão das ferrovias (em quilômetros) entre 1857 e 1930



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Ferrer (2006).

Concomitante aos problemas da criação de bovinos, relacionadas ao inferior padrão racial que estes ainda apresentavam – e, em parte, em decorrência deste –, o preço pago pelos animais argentinos pelos frigoríficos britânicos (e importadores de animais vivos) era bem inferior ao que era pago pelos animais oriundos da Austrália, Estados Unidos e

Canadá. Isso gerou grande insatisfação por parte dos pecuaristas, impedindo, sobremaneira, a ampliação da criação em ritmo mais avançado. Chegou-se a pensar na construção de um frigorífico da própria SRA ou de domínio público, construído e controlado pelo governo – contudo, essas opções foram logo rechaçadas. Fortes pressões foram ainda feitas para que Pellegrini (presidente entre 1890 a 1892) negociasse o melhor preço da carne argentina com os ingleses – mas muito pouco se sabe sobre os motivos que levaram aos reduzidos efeitos dessa pressão na época. Provavelmente tal inoperância decorresse do conhecimento geral de que a qualidade da carne produzida no país, até o final do século XIX, representava fator limitante à competitividade do produto no mercado internacional. Suas conquistas, em termos de competitividade, se faziam substancialmente pelo baixo preço.

Na busca de encontrar alternativas econômicas às atividades da terra, a exploração leiteira passou a ser mais uma alternativa aos fazendeiros. Muitos rebanhos com maior aptidão para a produção leiteira surgiram no entorno das maiores cidades do país, tanto do litoral, como do interior, bem como o aparecimento de laticínios de menor porte.

Com o ímpeto dos pecuaristas de buscar melhorias ao rebanho bovino, foi criada, em 1888, a Associação dos Criadores de animais da raça shorthorn, com o objetivo de melhorar o padrão racial e zootécnico dos animais. O sistema de controle e registro da raça shorthorn foi implantado na Argentina em 1889, integrando inicialmente um montante de aproximadamente meia centena de fazendeiros, com um contingente próximo de 1500 cabeças bovinas dessa raça. Em 1893, o registro de animais da raça Hereford também foi implantado no país.

Julio Roca dava continuidade ao seu segundo mandato (1898-1904), defendendo as ideias liberais dos integrantes da “Geração de 1880” e,

investindo em uma política de boa vizinhança com Uruguai, Brasil, Chile e com o Vaticano, promoveu visitas a essas nações e recebeu representantes delas em território argentino. No campo econômico, em seu governo, o país mantinha um importante crescimento das agroexportações (inicialmente com a pujança da carne congelada, e mais tarde, resfriada). Contudo, a baixa dos preços dos produtos exportados provocou uma desvalorização do papel-moeda em relação à dívida externa, que era lastreada em ouro. Roca encaminhou o então senador Carlos Pellegrini para proceder a negociações junto aos credores europeus, buscando unificar a dívida externa. O resultado da negociação de Pellegrini foi aprovado no Congresso Nacional Argentino, mediante uma estratégica ausência da oposição que, em situação de inconformismo, aderiu a protestos de estudantes contrários às posturas do governo e se pôs às ruas para reclamar por maior liberdade democrática.

As reações contra o governo levaram Roca a solicitar do Congresso que se decretasse o estado de sítio no país, bem como revogasse a aprovação do projeto de unificação da dívida externa – fato que trouxe muita contrariedade a Carlos Pellegrini. Dava-se início a um período de forte oposição ao governo, com movimentos populares violentos.

Em relação à atividade pecuária, apesar dos problemas iniciais relacionados ao preço da carne no mercado internacional, ocorreu ao longo do governo Roca uma surpreendente ampliação do comércio de carne bovina para a Europa, movida por fatores diversos. Enquanto no primeiro ano completo de seu governo (1889) assistiu-se a uma quantidade equivalente a 28 mil cabeças bovinas abatidas, em relação a algo em torno de 2,5 milhões de cabeças de ovinos, os números tenderam a se alterar percentualmente a partir do ano seguinte. Os principais motivos dessa mudança foram: redução no preço da lã na França

(principal comprador); problemas climáticos ocorridos na Argentina, gerando inundações e consequências danosas à produção de ovinos e à qualidade da lã ali produzida; e a proibição de compra de bovinos vivos pelo Reino Unido, movida por um pequeno surto de febre aftosa ocorrido na Argentina, ficando o frigorífico como única porta de saída da carne argentina em direção ao seu principal comprador. Tais ocorrências elevaram o valor da carne bovina resfriada ou congelada oriunda da Argentina e transformam os anos de 1900 a 1902 no “período de ouro da indústria frigorífica” na Argentina.

Havia somente três unidades frigoríficas (britânicas), e isso fazia com que a disputa entre elas propusesse uma elevação nos preços dos animais internamente, gerando uma certa atratividade dos estadunidenses pelo negócio no extremo sul do continente.

Vale destacar que a dívida argentina impunha uma desvalorização da moeda, atraindo consequentemente os importadores britânicos de carne argentina instalados na América. Da mesma forma, os invernistas argentinos se beneficiavam dos bons preços da carne exportada, fazendo ampliar o fluxo de produção local. A realidade se mostrava favorável à bovinocultura na virada do século.

A criação da primeira legislação sanitária que determinava normas para o abate de bovinos e o processamento da carne, incluindo regras para o funcionamento dos saladeiros, do comércio local e da exportação, corresponde a esse período. Trata-se da Lei Nacional nº 3.952 de “Polícia Sanitária dos Animais” (IPCVA, 2012).

A maior atratividade da produção pecuária, contudo, não impediu a manutenção da produção agrícola nos moldes da rotação de culturas adotada anos antes. A grande dúvida sobre qual forragem plantar, em substituição à alfafa, nos períodos de inverno, parece ter

sido contornada pela adoção do centeio nas áreas mais secas e da aveia em regiões mais úmidas. A ampliação na importação de arame para a construção de cercas, nesse período, ilustrava mais uma vez o avanço da atividade: enquanto no ano de 1890, a importação deste insumo alcançou 10,8 toneladas; em 1903 tal volume foi para 52,3 toneladas; e em 1906, alcançou 96,6 toneladas (Gilberti, 1970).

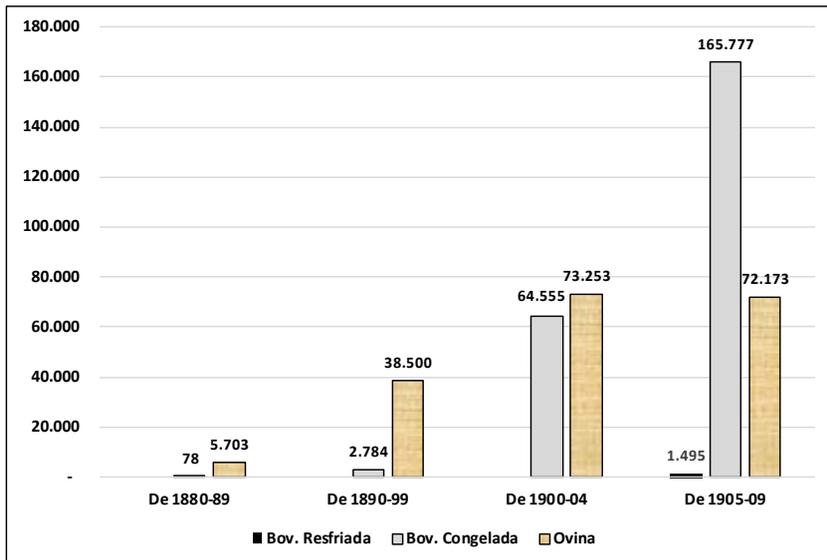
As transformações econômico-produtivas decorrentes dos campos, entretanto, não continham o frenesi político da época, ainda que os Conservadores se mantivessem no poder. Manuel Quintana venceu as eleições e assumiu a presidência da república em 1904, com a eminente suspeita de fraude eleitoral. Seu mandato caracterizou-se pela continuidade da gestão anterior – sob o controle de Roca – e pelo levante revolucionário, a Revolução Radical de 1905, gestado pelo partido da União Cívica Radical (UCR), que até então sinalizava ser inofensivo ao Partido Autonomista Nacional (PAN).

Em consequência dos fatos ocorridos na Revolução Radical e do possível envolvimento de seu vice-presidente no caso, Quintana, já com sua saúde muito debilitada, resolve se afastar da presidência, mantendo-se recluso em um retiro no interior. Roca, nessa ocasião, por razões pessoais, havia também se afastado do partido e da política. O governo fica à deriva. Em 1906, por fim, Quintana veio a falecer e o seu vice-presidente, José Figueroa Alcorta, assume o governo, se posicionando contra as interferências do PAN, obstruindo as ações do Congresso e, mais tarde, fechando-o, por meio de forças policiais. Em seguida, Alcorta coordenou a formação da lista de governadores para as províncias (ato até então realizado pelos Roquistas do PAN), vindo a alcançar na eleição uma maioria a seu favor. Contudo, seus movimentos políticos não geraram satisfação unânime de nenhum

dos partidos vigentes – nem mesmo do seu –, vindo Alcorta a ser pressionado a propor a realização de uma reforma política.

Apesar da turbulência política, o governo de Alcorta mantinha o crescimento da produção e da exportação de carne resfriada e de grãos; o crescimento das linhas férreas (alcançando 27 mil quilômetros), especialmente ao longo e no entorno da região pampeana; a ampliação da telegrafia, atingindo contatos com outros países; some-se a isso a descoberta de novos poços de petróleo no país – conquistas que garantiram na época à Argentina o posto de uma das dez nações mais progressistas do planeta. No campo social, o destaque do governo Alcorta foi o de apoiar os movimentos sindicais em favor das greves trabalhistas, o que foi severamente condenado pelos patrões e pelos militares.

**Gráfico 2:** Toneladas de carnes bovina e ovina exportadas entre 1880 e 1909 (produção média anual)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Garcia Mata e Lorens (1940) *apud* Gilberti (1970).

Nos anos do governo Alcorta, as carnes bovinas passaram a superar a exportação de carne ovina. Já em 1907, a carne congelada representava o principal produto das exportações, com 51% do volume exportado, equivalente a 27,3 milhões de pesos-ouro (Gilberti, 1970). O gráfico 2 mostra esse avanço: um crescimento médio anual das exportações de carne ovina inferior ao da carne bovina (resfriada e congelada), entre 1880 e 1909. Vale destacar que a exportação argentina de carne bovina resfriada só tem início a partir de 1908.

Por volta de 1907, nove era o número de frigoríficos abatedores de bovinos instalados no país. Destes, seis eram britânicos e os demais de capital argentino. O domínio inglês, contudo, passaria a ser enfrentado pelo capital estadunidense – que iniciara o investimento de uma planta superior às demais instaladas no país e detentora de tecnologia de resfriamento da carne superior à utilizada pelos europeus (Gilberti, 1970).

Ainda em 1912 ocorrera o primeiro movimento agrário no país, o “grito de Alcorta”. Iniciado por pequenos e médios produtores, a maioria estrangeiros da província de Santa Fé, o movimento se alastrou por outras regiões do país como reivindicatório de melhores condições de trabalho.

O fato é que muitos dos estrangeiros instalados nas regiões rurais se estabeleciam como subcontratados de grandes fazendeiros para o cultivo de grãos, na condição de meeiros. Nesse processo, as condições estabelecidas para sua fixação e de sua família eram cobradas e se tornavam, quase sempre, impagáveis – fato semelhante ao que ocorrera no Brasil ao longo do processo imigratório. Além do mais, a “Lei de Residência” (Lei nº 4.144/1902, ou Lei Cané), estabelecida no segundo governo de Roca, determinava que, em três dias, qualquer estrangeiro

residente no país que cometesse qualquer delito, deveria ser expulso sem juízo prévio – fato que trazia insegurança aos estrangeiros estabelecidos no país e que resultava em protesto na pauta do movimento.

O “grito de Alcorta” reuniu inicialmente, em 12 de junho de 1912, cerca de 300 agricultores, dando início a uma greve e reivindicações, tais como a quebra dos atuais contratos de arrendamento, o pagamento dos arrendatários em produtos que deviam ter como referência os preços e as condições na data da colheita, e o estabelecimento do limite de quatro anos para os contratos de arrendamento. O crescimento do movimento atraiu o apoio da igreja, dos anarquistas e socialistas, de pequenos comerciantes e de produtores de outras regiões do país. Em agosto do mesmo ano, foi criada a Federação Agrária Argentina (FAA), como organização nacional representante dos agricultores aderentes ao movimento. Outras ligas regionais foram também criadas, dando força ao movimento, que alcançou algum êxito em suas reivindicações. A grande conquista, contudo, foi a incorporação de itens de interesse dos pequenos produtores rurais na pauta das questões políticas na Argentina. Em 1921, viria a ser criada a Lei nº 11.170 que tratava dos critérios mínimos a serem considerados nos contratos de arrendamento.

A maturidade da economia agroexportadora argentina alcançaria seu auge no ano de 1913, porém, em meio à construção de uma sociedade desigual, com renda altamente concentrada, tanto no país, como propriamente na capital Buenos Aires. Ferrer (2006, p. 94) destaca que “o desperdício dos milionários argentinos em Paris e em outros lugares formava parte do folclore da alta sociedade internacional da época”.

À luz dos acontecimentos em prol da estruturação política e institucional do país, a entrada de capital estrangeiro na Argentina

revelava um marco para a época. Não só pela venda de carne e de outros derivados da pecuária, do milho e do trigo, mas, também, em função dos investimentos diretos de empresas estrangeiras no país – principalmente as inglesas e estadunidenses.

Segundo Ferrer (2006), em 1913, 50% do capital fixo existente no país tinha propriedade estrangeira: aproximadamente 75% era inglês e 25% era estadunidense. A maior parte dos investimentos constituíam elementos que compunham a cadeia de valor da produção agroexportadora (ferrovias, silos, frigoríficos e propriedades rurais), enquanto o restante estava aplicado em títulos do governo, em instituições financeiras, em infraestrutura comercial e em serviços públicos.

Em 1913, Sáenz Peña se afasta definitivamente da presidência, por motivos de saúde, deixando Victorino de la Plaza, seu vice-presidente, no posto. Com a morte de Sáenz Peña em 1914, Plaza assumiu e encerrou o mandato de seu antecessor, concluindo em 1916 a fase dos presidentes do chamado “Período Conservador” ou “Geração de 1880”.

Plaza enfrentou os efeitos econômicos, políticos e militares da Primeira Guerra Mundial. A retirada das reservas, em ouro, da Caixa Nacional de Conversão, por parte das principais potências europeias; a queda em quase 40% das vendas argentinas ao exterior; e o aumento dos preços dos produtos industriais importados no período da guerra contribuíram para a volta das discussões em torno da industrialização no país. Muito investimento interno fez ampliar o parque industrial e contribuir para avanços na indústria metalúrgica e na continuidade da ampliação das linhas férreas. Ao contrário das exportações de grãos, a venda de carne, surpreendentemente, manteve-se crescente – mesmo em tempos de guerra. Tal condição conservava a Argentina na posição de sétima maior potência exportadora do mundo.

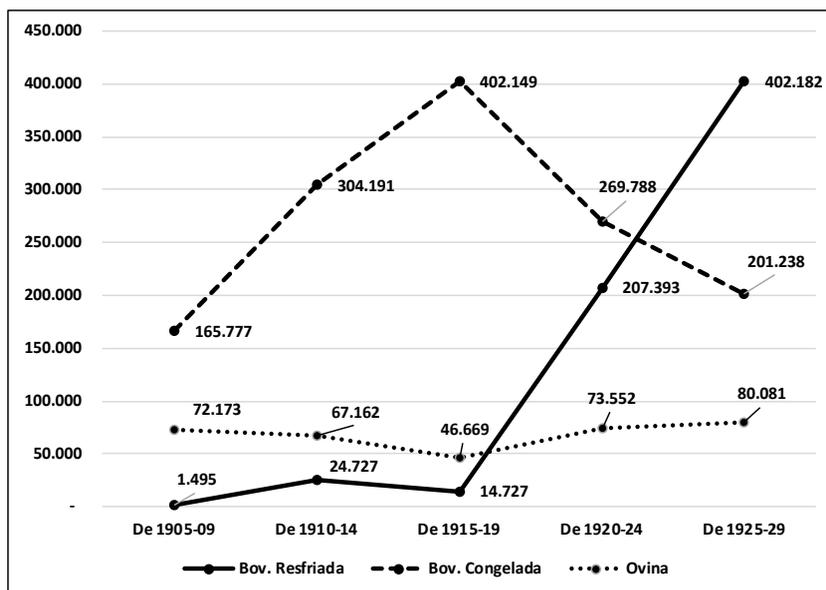
Resgate deve ser feito, sobretudo, da “outra guerra”, em 1911, travada em meio aos integrantes da cadeia da carne bovina: a chamada “guerra das carnes” – manifestada por ocasião da crise pecuária (ou *crisis ganadera*). A disputa entre frigoríficos estadunidenses, britânicos e argentinos pela formação de escalas para abate e atendimento de seus clientes no exterior fez ampliar o preço dos animais em invernadas no país. Tal situação chegou ao ponto de se estabelecer entre eles uma cota de animais que atendesse às suas demandas, bem como um controle de preços a serem aplicados aos invernistas. A cota se estabeleceu dentro dos seguintes parâmetros: 41,35% dos embarques aos estadunidenses; 40,15% aos britânicos; e 18,5% aos argentinos, sendo que estes deveriam ainda arrendar os cargueiros britânicos para transportar seus produtos, já que os estadunidenses se autoabasteciam. Tal acordo, no entanto, se romperia em 1913, por acharem os estadunidenses injustiçados por perceberem uma cota com percentual proporcionalmente menor que a capacidade instalada de suas plantas. Novas negociações foram estabelecidas e os estadunidenses se garantiram com 58,5% dos embarques; contra 29,64% e 11,86% dos embarques britânicos e argentinos, respectivamente (Gilberti, 1970).

Os motivos que levaram à manutenção do crescimento da exportação de carne durante e após a Primeira Guerra Mundial tinham a ver com a apreciação do produto pela comunidade europeia – especialmente o Reino Unido. A “febre” de consumo de carne resfriada argentina no velho mundo fez com que esta superasse, em volume, a carne congelada anteriormente consumida.

O crescimento da exportação de carne resfriada fez crescer também o tamanho das invernadas (áreas destinadas à engorda dos animais) em regiões mais próximas de Buenos Aires, bem como estimulou a

ampliação das ferrovias para o interior. As razões desses ocorridos se deveu à necessidade de que os animais que forem ser abatidos pasassem por menor número de processos desde o momento em que partissem de suas fazendas de origem até quando se transformassem em produtos prontos para o abate e conseqüente consumo em seus países de destino. Quanto menos operações, menos riscos logísticos e mais garantia de formação de escalas ajustadas às capacidades de abate e processamento das plantas frigoríficas, permitindo que a carne permanecesse resfriada pelo tempo ideal necessário (após o abate) a fim de garantir sua melhor qualidade. Isso fez gerar maior valorização das terras próximas ao litoral e promover a ampliação e uso das vias férreas.

**Gráfico 3:** Toneladas de carnes bovina e ovina exportadas entre 1905 e 1929 (produção média anual)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Garcia Mata e Lorens (1940) *apud* Gilberti (1970).

O gráfico 3 ilustra essa situação, mostrando a superação, em 20 anos (desde que se transformou em produto de exportação), em duas vezes do volume de carne congelada e em cinco vezes do volume de carne ovina exportadas.

A valorização do novilho precoce – animal com maior capacidade de engorda e precocemente apto ao abate – tornou-se também maior, bem como os animais que apresentassem uma cobertura de gordura que melhor protegesse a carne dos rigores do frio<sup>4</sup> no momento de seu preparo pós-abate. Os rebanhos mais bem manejados (como aqueles que passavam a adotar a descorna em bezerros como prática corriqueira), criados em melhores condições alimentares e sanitárias e que utilizassem expoentes do melhoramento genético, passavam a ser mais procurados pelos atravessadores invernistas, e pelos representantes dos frigoríficos. Havia, portanto, uma maior valorização de toda a cadeia produtiva, mediante a maior demanda estabelecida na ponta, ou seja, no mercado de carne para o varejo.

Consolidando os seus propósitos, defendidos ao longo de sua vida pública (quando lutou ao lado de Bartolomé Mitre na Revolução de 1874), Juan Hipólito Yrigoyen viria a ser vencedor nas eleições de 1916, pelos Radicais, dando início ao período dos chamados Presidentes Radicais (1916 a 1930). Ele fez reproduzir nos argentinos o espírito nacionalista, ao valorizar os limites territoriais; criar regras de proteção aos pequenos produtores e aos aposentados; regulamentar a exploração energética; criar a empresa nacional de exploração e distribuição de petróleo e derivados, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); deter o controle do capital estadunidense e britânico sobre o setor ferroviário,

---

<sup>4</sup> As baixas temperaturas desidratam (“queimam”) a carne, tornando-a mais dura e escura.

por meio da criação de estatais e da tarifação sobre as operações nas ferrovias, além de ampliar a rede ferroviária nacional; apoiar a reforma universitária; e criar o Banco Central estatal, com o objetivo de garantir a valorização da moeda e dos interesses econômicos nacionais. Diante das propostas nacionalistas e de proteção aos trabalhadores, ocorreram, em seu governo, diversos levantes e reações de empresas contra trabalhadores e sindicalistas, gerando centenas de mortes.

A neutralidade do governo de Yrigoyen durante e após a primeira grande guerra lhe rendeu a aproximação comercial, tanto de países aliados ao Reino Unido e aos Estados Unidos, quanto de inimigos. Tal feito fez com que se ampliasse a rede de compradores de produtos argentinos e este se tornasse o período de maior crescimento econômico já visto na história do país, com uma expansão média da economia argentina de 8,1% ao ano.

Apesar dos efeitos da guerra, a demanda por alimentos no mundo se manteve. A carne congelada tivera suas vendas retraídas, porém substituídas pela carne enlatada, já que somente esta se prestava para o consumo nos países em conflito. Os Estados Unidos ampliaram as transações com a Argentina, enquanto a própria indústria nacional ampliara sua capacidade produtiva, minimizando a importação de vários produtos. O déficit público foi reduzido, bem como o montante da dívida externa.

Por volta de meados dos anos 1920, os Estados Unidos já dominavam o abate e processamento de carne bovina no país. Das 17 plantas frigoríficas existentes, oito eram de capital estadunidense, cinco eram britânicas e quatro argentinas. Tal situação, gerou, em 1925, uma nova fase da “guerra das carnes”, novamente reivindicada pelos frigoríficos estadunidenses, o que resultou no estabelecimento de novas cotas de

embarque: 69,9%, 20,1% e 10% para os frigoríficos de bandeiras estadunidense, britânica e argentina, respectivamente (Gilberti, 1970).

Com as iminentes limitações no consumo de carne, diante da crise pós-guerra, os preços internacionais caíram e muitos criadores tiveram de se desfazer de seus animais a baixo preço. No entanto, o consumo de carne bovina no país se ampliou.

No campo social, a regulamentação do direito de greve e a reforma agrária, com a distribuição de terras públicas sob o acompanhamento de técnicos agrônomos, tornaram-se realidade no governo de Yrigoyen. A organização social dos fazendeiros se estabelecia em torno da SRA e de outras entidades regionais surgidas principalmente no governo Yrigoyen (em número de 30, no ano de 1915, sendo 14 em Buenos Aires, cinco em Entre Ríos, quatro em Santa Fé, duas em Córdoba, e as demais em outras províncias). A SRA reunia 3.410 sócios e, as demais, 4.992 integrantes, conforme apresenta Bórea (1917 *apud* Gilberti, 1970).

Gilberti (1970) argumenta que, no fim de 1917, houve uma grande greve de trabalhadores de dois frigoríficos estadunidenses. Elas tinham como reivindicação o estabelecimento de limite de oito horas de trabalho por dia e o pagamento de horas extras trabalhadas, entre outras demandas. A reação dos pecuaristas e do próprio embaixador chegou ao presidente Yrigoyen, que preferiu interpor militarmente os grevistas – que retornaram ao trabalho, em fevereiro de 1918. Tal episódio indica o quão forte era o poder da indústria frigorífica sobre o Estado, impondo regras e condições para o seu funcionamento em solo argentino, mesmo em períodos de vigência de governo com tendências nacionalistas e antiliberais.

Em 1922, às vésperas da eleição presidencial, na convenção do Partido, Yrigoyen lança o nome de Máximo Alvear como seu sucessor.

Alvear era então embaixador na França e um dos nomes menos radicais entre os mais cotados da UCR. Seu nome foi vencedor na convenção e nas urnas, enquanto ainda estava em viagem de retorno à Argentina.

Em seu governo, Alvear preferiu compor o ministério com nomes distantes do grupo do ex-presidente – fato que levou ao distanciamento temporário dos dois. Seu governo prosseguiu se beneficiando dos bons ventos econômicos recebidos do governo anterior, porém, ao passar o período de consequências da guerra, a economia mundial principiou uma fase de apreensão. Enquanto isso, as exportações argentinas respondiam ao que produzia a terra: 72% da exportação mundial de linho, 66% de milho, 50% da carne, 32% da aveia e 30% de trigo e derivados. Outros produtos passaram a integrar a matriz agroexportadora da Argentina: algodão, açúcar de cana, amendoim, arroz, erva-mate e tabaco (Gilberti, 1970).

No campo social, a regulamentação do trabalho de mulheres e menores; a criação de linhas de crédito especiais para atender às entidades cooperativas – especialmente as cooperativas de produtores rurais; e a criação de colônias para abrigar leprosos foram alguns dos feitos do governo Alvear.

Diante da crise do preço na pecuária, conservada desde o período da guerra, Alvear, em 1923, foi levado a sancionar algumas leis de interesse do setor produtivo e dos consumidores em geral: Lei nº 11.205, que determinava a criação do Frigorífico Nacional da Capital Federal e Depósitos Distribuidores de Carnes (o que mais tarde viria a ser chamado de Frigorífico Lisandro de la Torre); Lei nº 11.210, que reprimia delitos econômicos (*antitrust*) dos frigoríficos aos pecuaristas; Lei nº 11.226, que estabelecia um regime de controle do comércio de carnes; Lei nº 11.227, que fixava os preços mínimos e máximos para a

venda de carne aos consumidores; e a Lei nº 11.228, que implantava um regime de controle sobre o comércio de animais vivos, evitando a informalidade e a exploração por parte dos frigoríficos estrangeiros instalados no país. E ainda, implantou nos limites do município de Buenos Aires, no bairro de Mataderos, um frigorífico estatal denominado Frigorífico y Matadero Municipal de Liniers que somente foi inaugurado em 1930 (Gilberti, 1970).

Todas as leis supracitadas, contudo, não foram verdadeiramente aplicadas ou não resultaram em ações imediatas, exceto a Lei nº 11.228. O fato é que qualquer medida que buscasse alterar o *status quo* do mercado de carnes na Argentina era questionada pelas empresas frigoríficas, que recebiam o amparo dos invernistas (beneficiários do sistema). A dificuldade por parte do governo e dos legisladores em promover qualquer reação ofensiva ao interesse dos frigoríficos britânicos e estadunidenses também era notória e compreensiva, já que naquela ocasião as exportações de carne respondiam por 28% a mais de carne em relação ao mercado interno. Se se considerar o que ela representava em termos de valor, a diferença subia para 55%, já que os melhores cortes se destinavam aos importadores. Soma-se a isso o poder monetário em créditos hipotecários que os países anglo-saxões tinham sobre a Argentina (Gilberti, 1970).

Em continuidade à “guerra das carnes”, a crise de preços imposta ao setor recebia forte reação dos produtores rurais – especialmente daqueles detentores de produção de porte médio e instalados no interior, já que a maior parte dos grandes pecuaristas da província de Buenos Aires se postavam como invernadores, categoria marcadamente protegida e beneficiada financeiramente pelos frigoríficos. A SRA, diferente das demais representações gremiais dos pecuaristas do interior, pouco se

manifestava diante da crise, uma vez que seu quadro de associados se enquadrava no grupo daqueles menos prejudicados com ela.

Apesar da crise de preços instalada, a produção subiu de forma surpreendente entre os anos de 1920 e 1924, representando este período o ápice da venda de carne na história da Argentina. De 416 mil toneladas comercializadas no mercado interno e igual quantidade exportada no ano de 1920, o montante alcançaria mais de 913 mil toneladas consumidas internamente e quase 733 mil toneladas exportadas quatro anos depois. Tal elevação na oferta gerou uma redução no preço do novilho em até 45% no período, propiciando um descenso na produção, mas garantindo uma tendência de elevação do consumo *per capita* da população argentina (Gilberti, 1970).

Em 1919, segundo Bunge (1920 *apud* Ferreras, 2004), o consumo *per capita* de carne bovina estaria na faixa de 75 kg – uma dramática redução em relação às décadas anteriores, possivelmente levada por mudanças nos hábitos alimentares e, principalmente, por razões econômicas. De qualquer forma, trata-se de quantidade surpreendente, quando comparada com a Itália (por exemplo), na mesma época: 15 kg *per capita* (Livi-Bassi, 1988 *apud* Ferreras, 2004). Nesse mesmo período, o consumo *per capita* de carne ovina em Buenos Aires era de 14 kg, enquanto o consumo de carne suína era de 5 kg.

Apesar da ainda elevada concentração de renda, o crescimento do PIB *per capita* na Argentina se conservava em uma taxa média aproximada de 2% desde meados do século anterior. Tal crescimento se sustentava mesmo com o aumento da população, que passara de 1,7 milhão de habitantes em 1869 para 11,6 milhões em 1929 (Ferrer, 2006).

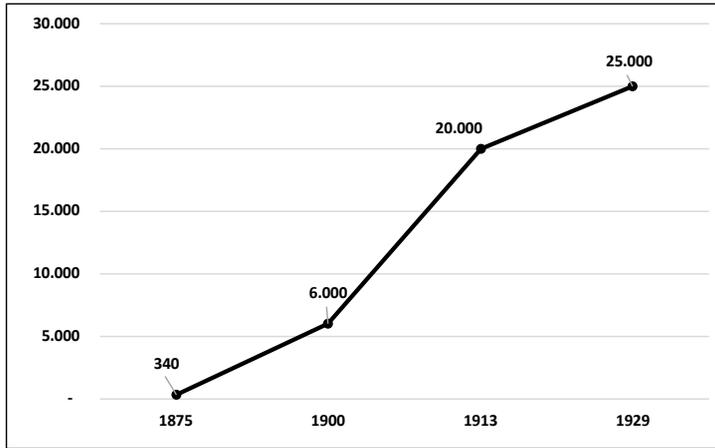
A atividade econômica e produção, na Argentina, por volta do ano 1930, estava distribuída da seguinte forma: 26% nas atividades

industriais, 38% nos serviços e 36% nas atividades agropecuárias. Ou seja, a atividade agropecuária mantinha-se como propulsor do movimento em prol da industrialização. Afinal de contas, todo o impulso econômico produzido no país por influência do setor no último século oferecera condições para colocar o país na condição em que se encontrava. Caberia aos próximos governantes a iniciativa transformadora da industrialização, virando a página da supremacia da economia agroexportadora da Argentina.

Nógues (2011) argumenta, contudo, que o impulso industrializante na Argentina teve início após os governos de Mitre, Sarmiento e Avellaneda, mais de meio século antes, quando diversas medidas econômicas implantadas permitiram a redução do risco-país e o consequente aumento de credibilidade dos investidores externos. Desde então, a curva de crescimento do PIB industrial argentino se manteve alinhada à do PIB nacional. Este autor salienta ainda que a indústria crescente no país correspondia diretamente às demais atividades agroexportadoras – seja para atender ao mercado interno ou o externo: frigoríficos e indústrias de curtumes (pecuária), moíngos farinheiros (trigo e milho), destilarias (vinho e óleos de oliva e girassol), tecelagens (lã, linho e algodão), engenhos de cana de açúcar, marcenarias e indústrias de produção de móveis, embarcações e tonéis (florestas), laticínios para produção de manteiga e iogurte (leite), entre outras.

Tal impulso produtivo é demonstrado pelos números relativos à superfície semeada de trigo e forragens (alfafa, aveia e centeio) que chegara a 25 milhões de hectares em 1929 – um crescimento médio de 457 mil hectares ao ano, desde 1875, num percentual de crescimento anual quase que constante (gráfico 4).

**Gráfico 4:** Evolução da extensão de terra semeada no território argentino (em 1.000 ha)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Ferrer (2006).

Alvear encerra seu governo em 1928, repassando o posto novamente para Hipólito Yrigoyen, que assume o seu segundo mandato para cumpri-lo até 1934. A forte oposição de senadores conservadores e radicais contrários à UCR impedem, no entanto, muitas das propostas de Yrigoyen.

Ao longo dos anos em que Yrigoyen esteve no poder (entre 1928 e 1930), não só o setor de produção e comercialização de carnes como toda a economia argentina sofreu o forte impacto da grande crise financeira mundial, decorrente do *crash* da Bolsa de Nova York em 1929. Os efeitos dessa crise reduziram os preços internacionais da carne, que perduraram por pelo menos meia década. Os desajustes na cadeia de preços impuseram críticas aos agentes envolvidos, especialmente aqueles mais afetados por ela. Segundo Gilberti (1970), enquanto o preço médio pago pelos frigoríficos na aquisição de animais diminuiu 41%, o preço da carne baixou somente 10% em Buenos Aires e 17% na Inglaterra. Essa situação colocava em

xeque, mais uma vez, a idoneidade comercial dos frigoríficos e, em risco, a vitalidade da pecuária nacional. Nessa guerra de forças, mais uma vez os médios e pequenos produtores, além dos criadores, perdiam diante dos grandes pecuaristas e invernadores – além dos próprios frigoríficos.

Destaca-se, em 1929, a criação do Frigorífico Municipal de Liniers, a partir das praças de matança originadas desde 1900 nos arredores da Cidade de Buenos Aires – atual bairro La Matanza.

O assassinato do senador por Mendoza, Carlos Lecinas, opositor do presidente, foi o estopim de uma crise política que avançaria contra o seu partido. Yrigoyen foi acusado de mandante do assassinato. Dias depois, um atentado malsucedido contra o presidente fez ampliar o clima de hostilidade e insegurança.

Nas eleições para ocupação das posições vagas do legislativo, em 1930, a UCR perdeu cadeiras em diversas regiões do país.

Após buscar nacionalizar o controle da exploração de petróleo, retirando das províncias e das mãos de algumas empresas estrangeiras tal operação, em 6 de setembro de 1930, Yrigoyen sofre um golpe de Estado, a mando do general José Felix Uriburu, dando origem ao que viria a constituir a chamada “década infame”. Era o fim da República Radical. Uriburu, autor do golpe, assume o cargo, num mandato tampão, por cerca de 18 meses, e é substituído, em 1932, por meio de um processo eleitoral constitucional. Agustín Pedro Justo é eleito e permanece no posto presidencial até 1938.

Ao longo do governo de Justo, medidas restritivas, como a redução dos gastos públicos e a criação de impostos, buscaram minimizar os efeitos da crise mundial iniciada em 1929.

A SRA foi pressionada a buscar uma solução que gerasse maior justiça econômica ao setor. Suas atitudes mais efetivas, ocorridas somente no

ano de 1931, foram no sentido de impor ao então presidente Urriburu a adoção de algumas (velhas) medidas: criação de um Frigorífico Nacional; constituição de uma Comissão de Comércio de Carnes; e a criação de uma Comissão Tripartite, entre Argentina, Brasil e Uruguai, para melhor discutir e impor normas sobre os frigoríficos estrangeiros, se fosse o caso.

As propostas apresentadas pela SRA foram apreciadas por alguns deputados e questionadas por outros. Semanas depois, já estando o presidente Justo na presidência, são acatadas as sugestões da SRA e é aprovada a Lei de Carnes (Lei nº 11.747, de 1932).

A Lei de Carnes previa a criação da Junta Nacional de Carnes (JNC), bem como autorizava a nacionalização do Frigorífico Municipal – medidas que vinham a buscar o maior controle no comércio de carnes (esta viria a ocorrer, de fato, somente em 1949). Juntamente com a JNC, foi criada a Junta Nacional de Grãos (JNG). No mesmo período, foram também formadas a Confederação de Associações Rurais de Buenos Aires e La Pampa (Carbap) e a Confederação de Sociedades Rurais do Litoral (CSRL), integrando esta às regiões de Entre Ríos e Corrientes. Essas confederações surgem com o intuito de garantir a força das entidades gremiais do interior, por meio da participação organizada frente à Junta Nacional de Carnes. Os setores industrial e comercial também se organizam e criam, em 1934, a Corporação Argentina de Produtores de Carne (CAP), com o mesmo objetivo.

A composição da JNC integrava nove membros: dois representantes da SRA, dois representantes das confederações do interior, um representante do setor frigorífico e quatro representantes dos setores comercial, industrial e de transportes de carne por via marítima. As atividades das Confederações Rurais estavam relativamente bem

definidas: enquanto a SRA atuava no controle das relações entre exportadores e importadores de carne, Carbac e CSRL buscavam avaliar a atuação intervencionista do Estado no setor. Cabia também à JNC a regulação sobre os cortes de carne e a definição dos patamares de preços e sua intervenção sobre eles, quando verificados abusos, bem como conferir embarques e estoques (Gilberti, 1970).

Uma das mais polêmicas realizações do governo Justo foi a assinatura do Tratado Roca-Runciman, que estabelecia condições para o comércio bilateral entre Argentina e Inglaterra. Mediante forte pressão do Reino Unido, na Conferência Econômica do Império Britânico, de 1932, em Ottawa, o vice-presidente Julio Argentino Roca (filho) e o visconde inglês Walter Runciman acordaram um tratado que estabelecia o limite mínimo de exportação argentina de 390 mil toneladas anuais de carne para o Reino Unido, além de estabelecer importantes garantias em benefício dos frigoríficos ingleses instalados no país e conferir direitos aduaneiros e isenções de impostos para outros negócios (ferrovias, importação de carvão etc.). O tratado foi duramente questionado no Senado federal, especialmente pelo senador Lisandro de la Torre, que argumentava haver um tratamento colonial entre o país europeu e a Argentina. Contudo, finalmente o tratado foi aprovado por essa casa em julho do mesmo ano.

Em 1934, suspeitas de irregularidades nos termos acordados pelo pacto são levantadas pelo senador Lisandro de la Torre, que abriu uma investigação para analisar o fato. Esta é concluída em 1935, indicando manobras realizadas para ajuste de preços entre frigoríficos estrangeiros, grandes fazendeiros da SRA e funcionários da JNC. No inquérito, foram ainda acusados de tentar alterar as versões dos fatos os ministros da fazenda e da agricultura Federico Pinedo e Luis Duhau, respectivamente.

O assassinato do senador Enzo Bordabehere, em meio a uma audiência do Senado – quando questionamentos eram feitos aos ministros acusados –, foi reconhecido pela imprensa como vinculado ao episódio. Toda essa suspeita de favorecimento a frigoríficos e fazendeiros deixou arranhada a hegemonia e a idoneidade da SRA, bem como a atuação da JNC.

Em 1936, o trabalho conjunto entre as diversas entidades representativas dos pecuaristas, a JNC e a CAP entraram em uma fase de desentendimentos, mediante novos rumores de manobras nas cotas dos frigoríficos e o encobrimento de ganhos diferenciados a grupos diversos de pecuaristas. O fato é que parte das ações da Junta foram afetadas pelo previsto no tratado Roca-Runciman, prejudicando a sua autoridade no mercado de carnes.

A partir de 1938 foram criadas novas confederações representativas dos agentes do setor: a Confederação de Associações Rurais do Centro e Litoral Oeste (Carclo), a Federação de Sociedades Rurais da Patagônia (FSRP) e a Confederação de Associações Rurais da Terceira Zona (Cartez).

O fortalecimento das representações rurais do interior – sob o domínio da Carbab – redundou no afastamento da SRA dos congressos e reuniões do setor pecuário. Consolidava, ao final da década de 1930, o desenho de atuação da JNC e das confederações: uma aproximação dos grandes fazendeiros e invernistas, integrantes da SRA, aliados aos interesses da CAP, de um lado; e as confederações do campo (interior), com representantes dos pequenos e médios fazendeiros, de outro. A JNC, de forma explícita, atendia o interesse de quem se fazia mais forte – em geral, o primeiro grupo.

A Segunda Guerra Mundial cria um reajuste comercial no setor, movido por intervenções inglesas no mercado internacional de carnes. Ocorre também a substituição de boa parte da carne resfriada por

carne congelada e enlatada, além de dar início a uma onda de contratos diretamente entre governos, restringindo o controle comercial dos frigoríficos sobre o produto. Outro fator que motivou a perda do controle comercial dos frigoríficos foi o início de um processo de tipificação de carcaças, que estabelecia preços diferenciados entre os animais abatidos. Todos esses fatores, que levaram a uma redução do fluxo de mercadorias, foram acrescidos de uma restrição nas ações da CAP por meio de uma intervenção estatal.

Em busca de maior fortalecimento do setor produtivo no interior, em 1942 é criada uma entidade conjunta denominada Confederações Rurais Argentinas (CRA), que agregaria as representações de Carbap, CSRL, Carclo e CSRP (ficando de fora somente a Cartez). A CRA fazia nítida oposição à SRA e defendia a eliminação da CAP como integrante da JNC. Vale ressaltar que, em 1940, os membros da JNC passam a ser indicados por determinação do poder executivo, em concordância com o Senado federal.

O início de uma nova ordem econômica, apontada em prol da industrialização do país e da substituição de importações traria novas demandas para o setor agropecuário – substancialmente seria mais relevante, inicialmente, a sustentação do mercado e consumo internos. Outras questões também passariam a estar em pauta nesse período da história argentina: a disputa tecnológica em prol de melhores índices de produtividade e as barganhas políticas e econômicas com os setores a montante das cadeias de produção (fornecedores de máquinas e implementos agrícolas, vacinas e rações etc.).

A política de neutralidade, tal como exercida na Primeira Guerra Mundial, rendeu à Argentina fortes pressões dos Estados Unidos e países aliados ao longo da segunda grande guerra. Tais pressões afetaram

a manutenção dos governos de Roberto Ortiz (1938 a 1942) e de Ramón Castillo (1942 a 1943). Este, diante da morte de importantes líderes políticos locais, viu-se frágil diante da indecisão diplomática e dos rumos da política interna, o que gerou rumores de golpes de Estado – o que de fato veio a ocorrer em junho de 1943, por seu então ministro da guerra, o general Pedro Pablo Ramirez. Somente em 1944, após as pressões internas e externas, Ramirez decidiu romper relações com a Alemanha. Seu posto na presidência foi posteriormente ocupado (efetivamente) por Edelmiro Farrell, que permanece até as eleições de 1946.

Farrel evidencia, ao longo de seu governo, forte crise advinda da guerra. A queda nas exportações de carne ocorre de forma tão forte como tivera sido a ascensão na virada do século. Segundo Gilberti (1970), as exportações representaram entre 1941 e 1944 apenas 66% do comércio interno de carnes – número que ultrapassara os 128% entre 1915 e 1920.

### **Entre os governos Perón (de 1946 a 1976)**

Juan Domingo Perón, militar integrante do golpe de 1943 e participante do governo de Farrell, surgiu na esfera política como responsável pela Secretaria do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Guerra do governo Farrell e na condição de vice-presidente no final do período. Suas ações no ano de 1945 foram decisivas para os rumos da história da Argentina e para que ele próprio obtivesse êxito no pleito eleitoral que viria a ocorrer no ano seguinte. Como integrante do governo de Farrell, Perón adotou uma postura austera em prol da classe trabalhadora, apoiando os sindicatos e se opondo à classe

empresarial. Ao aproximar-se dos sindicatos e ganhar a adesão da classe obreira, estimulou a criação dos movimentos peronista e antiperonista (este, apoiado pelas classes média e alta da sociedade, e motivado pelas manifestações do então embaixador dos Estados Unidos na Argentina, o empresário Spruille Braden).

O acirramento das mobilizações dos grupos contrário e pró-Perón levaram à sua retirada do governo e à instalação de um caos social que gerou a convocação de eleições já no ano de 1946.

As posições de Perón junto à Secretaria de Trabalho e Previdência afetaram também o setor rural e arrancaram manifestações das diferentes correntes representativas. A Carhap faria exposta manifestação em prol do setor rural e chegou a arriscar uma aproximação com a SRA ao perceber ameaças à independência empresarial e ao setor produtivo pecuário.

Diante da repercussão de suas posições, Perón se viu motivado a se candidatar e lançar uma proposta de governo apoiada em suas convicções favoráveis ao amparo do trabalhador. Ele venceu as eleições com 52,8% dos votos. Ao tomar posse, Perón promoveu mudanças políticas ao fundir os três partidos que o apoiaram e criar o Partido Único da Revolução (mais tarde identificado como Partido Peronista). Com uma proposta de viés nacionalista, Perón promoveu uma política de industrialização (especialmente com indústrias de base e de infraestrutura: siderurgias, telecomunicações e transporte) e de estatização de empresas, com explícito amparo aos interesses do trabalhador. Com a participação direta de sua esposa, Maria Eva Duarte de Perón, na política de Estado, Perón desenvolveu substanciais mudanças no âmbito da educação e da valorização dos direitos sociais das mulheres. No âmbito internacional, ele adotou uma posição intermediária entre

os interesses dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que foi aceito por muitos países que integravam o bloco socialista, mas pouco apreciado pelos Estados Unidos e seus aliados. Em 1949, Perón promulgou uma reforma constitucional, incorporando novos direitos trabalhistas e de intervenção do Estado nos monopólios empresariais.

Nessa ocasião, já se percebia uma completa integração entre a CRA e a SRA. Mais tarde, em 1956, conjuntamente com a União Industrial Argentina (UIA) e a Bolsa de Comércio, tal aproximação se amplia e é constituída a Associação Coordenadora de Instituições Empresariais Livres (Aciel). Esta viria a se posicionar como entidade concernente aos pensamentos antiperonistas. Entretanto, a diversidade de seus componentes traria alguma contradição em seus postulados. Jauregui (2013) manifesta, por exemplo, que a UIA nem sempre se apresentava afeta completamente aos posicionamentos liberais, já que defendia ocasionalmente políticas protecionistas, principalmente quando estas atendiam o ponto de vista do equilíbrio fiscal.

A permanência de Perón no poder se fez, inicialmente, por dois mandatos: de 1946 a 1952, e de 1952 a 1955. Nesse período, a força militar fez conter as diversas iniciativas de levantes antiperonistas, greves e manifestações adversas que incitavam violência de ambos os lados.

Perón governou em um ambiente de fortes reações favoráveis e contra o regime. Destaque para a igreja católica, que se pôs contrária a diversas iniciativas do governo, tais como a legalização do divórcio e a criação de um programa diário transmitido por todas as rádios locais, onde Eva Perón reportava mensagens que defendiam o peronismo e suas posições doutrinárias. Em junho de 1955, uma ação armada da marinha, dissidente do governo, promoveu a morte de

centenas de pessoas em um bombardeio na Praça de Maio – fato que seria o estopim de uma onda de acontecimentos que levaria Perón a se exilar no Paraguai e pôr fim ao seu segundo mandato, em setembro do mesmo ano. O golpe militar antiperonista foi intitulado como Revolução Libertadora.

Entre 1955 e 1958, mantiveram-se no poder os militares Eduardo Ernesto Lonardi e Pedro Eugenio Aramburu, que resguardaram a ordem eliminando qualquer manifestação peronista que eventualmente surgisse. Nas eleições de 1958, não foi permitida a apresentação de candidaturas do Partido Peronista.

Nesse período, os embargos aos produtos argentinos na Europa, em função de suas posições políticas internacionais no pós-guerra, geraram problemas na balança comercial do país, mas garantiram a oferta e a conseqüente redução dos preços dos produtos agrícolas no mercado interno. Nesse cenário, a carne bovina teve importante participação, já que mantinha sua notória fatia na cesta básica da população – sobretudo da população portenha,<sup>5</sup> a mais expressiva, quantitativamente, da nação.

De interesse do setor agroexportador, ainda nesse período, foram mantidas a JNG e a JNC, bem como foram criados o Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas (Conicet) e o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta). A participação das representações confederadas no âmbito da Aciel garantiu uma unicidade e defendeu uma postura ideológica antiperonista, contra a ampliação do poder sindical, e com fortes laços com as forças armadas, declarando apoio explícito à Revolução Libertadora (Gilberti, 1970; Jauregui, 2013).

---

<sup>5</sup> Da cidade de Buenos Aires.

Em 1949, o frigorífico municipal é nacionalizado e incorporado ao Instituto Ganadero Argentino (IGA), que viria a se transformar em Instituto Nacional de Carnes (INC). Durante o governo de Perón, a redução das exportações e o abastecimento de carne ao mercado interno se intensificaram. O percentual de carne exportada em relação ao volume consumido internamente alcançara, entre 1951 e 1954, o nível mais baixo desde o início do século: 16% (Gilberti, 1970).

Em maio de 1956, foi sancionado o Decreto nº 8.509 que criava uma nova JNC. Na verdade, essa determinação buscava alterar algo da estrutura anterior: excluía da direção os invernistas, além de dar menos poderes aos frigoríficos e membros da SRA. Alterações semelhantes também foram feitas na JNG. Em 1957, o frigorífico municipal receberia a identificação de Frigorífico Lisandro de la Torre (Gilberti, 1970).

Na década de 1950, mudanças significativas ocorreram no arranjo genético do rebanho bovino na Argentina. Com a diferenciação do valor pago pelos cortes mais qualificados a partir dos anos 1940, observou-se importante ampliação do número de animais de raças de melhor conformação de carcaça (shorthorn, aberdeen angus e hereford), fruto de maior investimento da JNC na reprodução de melhorias tecnológicas e zootécnicas no campo.

Em 1958 foi eleito para presidente Arturo Frondizi – que permaneceria até 1966 –, dando início a um novo período de governos Radicais, partidários da União Cívica Radical (UCR).

No campo internacional, Frondizi se aproximou dos Estados Unidos, mas manteve a independência econômica diante do separatismo da Guerra Fria, fechando acordos com a União Soviética e apoiando a Revolução Cubana. Apesar da balança comercial desfavorável, foi no

governo de Frondizi que a Argentina alcançaria o maior volume de investimento estrangeiro, motivado pela política de substituição de importações, em prol do crescimento de seu parque industrial. Contudo, as reações contrárias às políticas de governo, dos trabalhadores e estudantes, por meio de greves e mobilizações, impuseram riscos à estabilidade política do governo Frondizi, que sofreu fortes sanções dos militares. Estes se mantinham vigilantes aos propósitos e às ações de Frondizi, acabando por lhe tirar do poder mediante um novo golpe de Estado, em março de 1962. José María Guido (interinamente) e Arturo Illia (por meio de eleições diretas) deram continuidade à permanência de governos Radicais após a derrocada de Frondizi.

Illia permitiu a presença de candidatos peronistas nas eleições de 1966. Contudo, diante da quantidade de votos em favor destes, as forças armadas se viram assustadas e promoveram um novo golpe de Estado – autointitulado “Revolução argentina” –, levando Illia a abandonar o cargo em junho de 1966.

No governo de Frondizi houve uma tentativa de se privatizar o Frigorífico Lisandro de la Torre. Contudo, o insucesso dessa iniciativa levou à transferência de sua administração para a Corporação Argentina de Produtores de Carne (CAP).

O apoio dos Radicais à agropecuária, ao longo dos anos em que estiveram no poder, ocorreu apenas de forma indireta, ao incentivarem a produção de defensivos e pesticidas derivados da indústria do petróleo.

Após o golpe de 1966, assumiu a presidência o general Juan Carlos Onganía. À Onganía, seguiu-se Roberto Marcelo Levingston e Alejandro Agustín Lanusse, até o ano de 1973. Lanusse preparou o país para um retorno democrático, permitindo a volta de Perón do exílio, sem, contudo, concordar que ele estivesse no país durante as

eleições e estabelecendo um limite de tempo mínimo de residência no país para os candidatos – condição esta que excluiria Perón do pleito. Buscava-se ao máximo evitar que o peronismo voltasse ao poder.

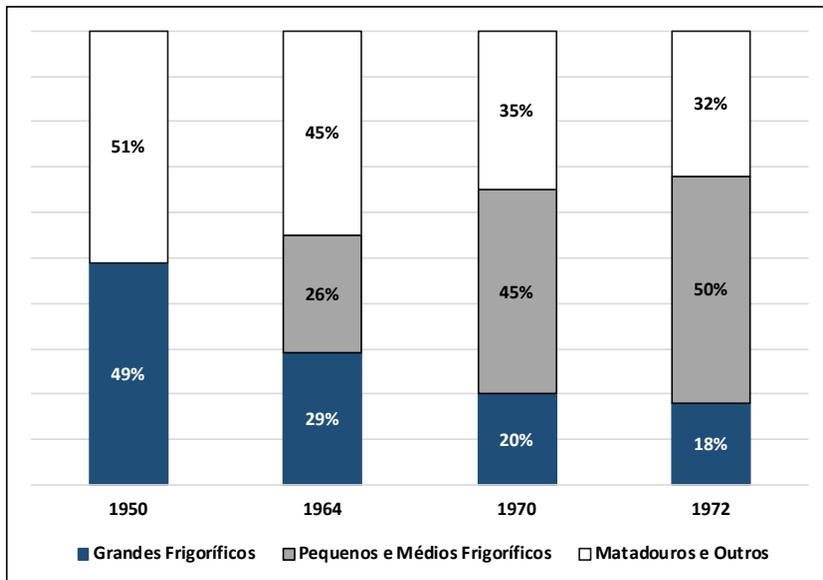
As eleições ocorrem em 11 de março de 1973 e Hector Cámpora foi o vencedor, trazendo a mensagem de que sua vitória representaria Perón no poder novamente. Seu governo durou apenas 49 dias, dedicado unicamente a proporcionar acordos para a redução da resistência armada e para a aceitação de um regime democrático por parte dos principais setores da sociedade. Cámpora também anistiou todos os exilados, permitindo assim que Perón retornasse ao país ainda em junho de 1973. Raúl Lastiri assumiu interinamente o governo após a renúncia anunciada de Cámpora e de seu vice Vicente Solano Lima. Novas eleições são então marcadas imediatamente e Perón as vence, retornando ao poder em seu terceiro mandato, ainda em outubro do mesmo ano.

A terceira presidência de Perón teve como vice a sua esposa María Estela Martínez de Perón (ou comumente chamada de Isabelita Perón). O momento político, nos âmbitos doméstico e internacional, era complicado: guerrilhas internas, com frequentes assassinatos, refletiam a dura realidade do ambiente na maioria dos países da América Latina, onde imperavam ditaduras militares e governos ditatoriais de esquerda. Em 1º de julho de 1974 Perón veio a falecer por complicações cardiorrespiratórias. María Estela Perón assumiu o governo, mas se mostrou incapaz de sustentar a crise política e econômica que o país atravessava. Em março de 1976, um levante militar estabeleceu um novo golpe de Estado, intitulado “Processo de Reorganização Nacional”, mantendo-a no cárcere por cinco anos.

Ao longo do período de influência do Peronismo (desde 1946), a pecuária bovina avançou em ritmo lento, diante das incertezas

econômicas e o vaivém da estrutura político-ideológica vigente. Nesse período, mudanças também ocorreram no tipo de estabelecimento destinado ao abate dos animais. A concentração dos grandes frigoríficos de outrora se desfez, cedendo a maior parte dos abates aos pequenos e médios estabelecimentos, mormente de capital argentino – uma nítida manifestação da redução do oligopólio inglês e estadunidense no setor. O gráfico 5 ilustra essa mudança.

**Gráfico 5:** Percentual de animais abatidos na Argentina por tipo de estabelecimento e em diferentes períodos



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Gilberti (1970).

Os números apresentados no gráfico 5 indicam que a totalidade dos abates, ainda em 1950, ocorreram em grandes frigoríficos ou em matadouros sem características adequadas para tal operação. Pouco mais de duas décadas depois, o percentual de abates nesses

estabelecimentos mostra uma redução significativa de abates, e os pequenos e médios frigoríficos passam a dominar a praticamente a metade dessas operações.

Em relação aos aspectos sanitários exigidos para o abate e processamento da carne, muito tempo se passou sem avanços importantes de que permitiriam garantir maior amplitude das exportações de carne argentinas. Desde 1900, somente em 1968, por meio do Decreto nº 4238, ocorrem modificações que atendessem às exigências para o comércio internacional de carnes. A esse decreto, seguiu-se a Lei nº 3.959, que cobrava as mesmas exigências dos estabelecimentos não exportadores. Em 1970, a Lei nº 18.811 impôs as mesmas regras de funcionamento aos estabelecimentos, não só aos que abatiam os animais, mas também aos que elaboravam produtos de origem animal, ampliando a obrigatoriedade do atendimento às exigências sanitárias internacionais para a exportação de carnes. Ainda, em 1972, é editada a Lei nº 9.499, que condicionava a fiscalização, habilitação e tipificação das operações dos frigoríficos à Secretaria Nacional de Saúde Animal (Senasa) e à JNC. Por fim, a Lei nº 22.375 concentrava as determinações das leis que a antecederam.

Tais medidas buscaram endurecer o controle sobre os produtos em circulação no país e aqueles destinados à exportação, com vistas a ampliar o controle sobre a febre aftosa e outras doenças de impacto comercial. Mediante as necessidades de atualização das políticas de controle sanitário e a atuação da JNC, nesse novo cenário, foi promulgada a Lei nº 20.535, de 1973, conhecida como a Política de Carnes, que derogou a Lei nº 8.509, de 1956 (IPCVA, 2012).

Para manutenção dos níveis de consumo interno de carne bovina, políticas públicas propiciaram as garantias de oferta e preço da carne

bovina acessíveis à população, determinando assim que o abastecimento interno sobrepujasse as exportações. Dessa forma, não só o preço da carne, mas de outras variáveis econômicas de efeito sobre o consumo, passaram a ser determinantes sobre o volume exportado. Medidas de diversas ordens foram adotadas desde o início do período de substituição de importações, com maior impacto em meio às crises econômicas e os interesses populistas de governos ao longo dessa trajetória.

Se se retroceder um pouco no tempo, é possível perceber que a liberalização do mercado de carnes sofrera forte abalo com as medidas impostas pelo último governo de Perón. A partir da promulgação da Lei nº 20.535, de 1973, Perón propôs medidas (re)estatizantes e intervencionistas no setor, dando uma nova versão à Lei de Carnes. Entre essas medidas, lista-se: a intervenção na CAP; a restrição do poder das grandes corporações, especialmente aquelas de capital externo – já bem menos atuantes no país nessa época; a exclusão da participação de intermediários nos abates; e a condição de que o abate de animais para atender ao consumidor interno só poderia ser feito por abatedouros nacionais (derivados e/ou a pedido de supermercados, cooperativas, grupos de fazendeiros ou empresas públicas). Outra mudança importante provocada pela dita alteração na referida lei foi a mudança na composição da JNC, na qual se ampliou a presença de representantes gremiais na composição do seu corpo diretivo, com destaque para a inclusão de representante de trabalhadores dos frigoríficos em seu corpo diretivo (Méndez, 1988).

As medidas aplicadas, contudo, encontraram certa resistência por parte dos fazendeiros e dos atravessadores, que perceberam a redução do preço dos animais e da carne. Por conseguinte, o abate clandestino

não só perdurou, como até ampliou, levando o governo a produzir uma série de medidas de controle e até o confisco da carne de animais abatidos.

Mediante um quadro de elevada corrupção, acrescido da impossibilidade de garantir o devido abastecimento e com preço justo à população, o governo peronista, em meados de 1974, decide intervir no preço do novilho, oficializando o preço que vinha sendo operado no mercado negro. Tal medida recebeu a aprovação temporária dos fazendeiros e dos demais agentes envolvidos na cadeia da carne, propiciando a normalização do abastecimento e a recuperação do consumo – que se mantivera abaixo dos padrões desde 1970 (vide gráfico 9).

Em 1975, novas exigências governamentais para com os fazendeiros buscaram ampliar a oferta de carne e restringir ainda mais o preço do novilho – que se postava já abaixo dos preços históricos. Os fazendeiros se rebelaram e promoveram, em março daquele ano, uma interrupção no envio de animais ao abate por 15 dias, seguida de uma suspensão das atividades dos demais seguimentos envolvidos, por 24 horas. Tal feito se repetiu em maio, até que em junho o governo liberou novamente os preços do novilho.

Entretanto, a interferência governamental se manteve no mercado de carnes, definindo limites de preços para diferentes cortes – o que causou resistência dos pontos de varejo e alterações nos hábitos de consumo da parcela menos favorecida da população. Tal desequilíbrio no mercado resultou em novas paralizações nos meses de setembro e outubro de 1975. A falta de carne fez o governo decretar “Estado de Emergência Econômica”, o que lhe outorgava o direito de confisco – provocando a reação dos fazendeiros com o bloqueio de estradas. Após a interrupção da greve, o governo liberou os preços no mercado de Liniers, mediante as

naturais flutuações da oferta. No entanto, nos primeiros meses de 1976, a insatisfação sobre a política cambial da parte dos setores representativos dos exportadores (fazendeiros ibernistas e frigoríficos), trouxe riscos à estabilidade no abastecimento frente a eminente paralização das atividades do setor. De fato, tal promessa não se transformou em realidade, mas o desabastecimento interno ocorreu, já que paralisações pontuais de trabalhadores que reivindicavam melhorias salariais surgiram em diversos frigoríficos (Méndez, 1988).

O golpe de 1976 representou uma esperança de reorganização do setor, que cessou momentaneamente os reclamos às intervenções do governo. Em 1976, mediante denúncias de corrupção, o Frigorífico Lisandro de la Torre é novamente estatizado e é constituída uma junta para apuração das ocorrências. Contudo, essa investigação não chegou a ser concluída.

Um pouco além desse período, no ano 1977, teria fim o período de crescimento do estoque de cabeças bovinas nos rebanhos da Argentina, que alcançaria 61 milhões de cabeças, número esse que jamais (pelo menos até o ano de 2018, com o fechamento desta obra) seria registrado na história deste país (FAO, 2018).

## Capítulo 4 – Brasil: Antecedentes

### Da Colônia ao Império (até 1889)

Albuquerque (1981) destaca que os primeiros rebanhos a se instalarem no Brasil foram trazidos das ilhas de Cabo Verde, por volta dos anos 1550 e, além de atenderem aos engenhos com seus “serviços”, os animais ofereciam couro e carne para suprir as necessidades da população local. Esses animais eram mantidos em pastagens nativas à beira dos grandes rios, em rebanhos nômades, cujos cuidados e controle, por essa razão, eram destinados a grupos indígenas, com os quais eram repartidas as crias. Essa relação de “parceria” é considerada como a mais antiga que se tem notícia no ambiente de produção rural brasileiro.

A existência de ciclos agrícolas e minerais no Brasil-colônia marcou a economia e o perfil político e social de algumas regiões do país, pelo menos até o início do século XX. Entre eles, destacam-se o pau-brasil nas áreas de mata atlântica, entre 1500 e 1530; a cana-de-açúcar no litoral da Bahia, Pernambuco e Alagoas (entre outras regiões), entre 1550 e 1700; o ouro em Minas Gerais, entre 1700 e 1780; o algodão no agreste nordestino, entre 1780 e 1865; a borracha no centro-norte da Amazônia (primeiro ciclo), entre 1876 e 1906; o tabaco nas terras

não adequadas à cana-de-açúcar da região Nordeste e do Maranhão, entre 1830 e 1865; o cacau, no litoral sul da Bahia, entre 1885 e 1935. Todos esses produtos contaram com o interesse exportador da Coroa Portuguesa (Dean, 1889; Furtado, 2007; Prado Júnior, 2012; Rocha, 2008).

A criação de bovinos, ao longo de todos esses ciclos produtivos, perdurou e se expandiu, avançando para o interior do país (semiárido nordestino e interior de Minas Gerais, São Paulo e estados da região Sul). O avanço não ocorreu puramente ao acaso, mas tinha como objetivo ampliar a delimitação de terras sob domínio da oligarquia branca e mestiça, além de atender com couro e tração às monoculturas. Concomitantemente, a pecuária passaria a ser importante na produção de carne e leite para o consumo das populações urbanas que se avolumavam no litoral e no centro-sul do país.

A disponibilidade de sal nas províncias da região Nordeste propiciou também o maior consumo de carne salgada e, nessa região, principalmente, desde o início do século XVII, a população de bovinos já ultrapassava 1,5 milhão de cabeças. Da mesma forma, a população de bovinos crescera consideravelmente nas regiões do extremo sul do país, estimulados pela forma de produção e pela comercialização de couro e carne ao modo da produção e do manejo aplicado aos animais da colônia espanhola vizinha (Furtado, 1999).

Por sinal, diferente do que ocorrera na Argentina, essa produção agrícola encontrou mais cedo o destaque e interesse dos colonizadores portugueses. Esse interesse se deu pela atividade de tração necessária especialmente nos engenhos de cana, bem como do couro necessário às embalagens (bruacas<sup>1</sup>) para o transporte do açúcar. Num segundo

---

<sup>1</sup> Malas de couros próprias para o transporte de objetos e produtos por animais.

momento, as criações de bovinos se expandiram e conflitos foram gerados pela presença de animais nos próprios canaviais – fato que levou governos locais a determinarem limites para a criação em terras mais distantes do litoral (ou seja, dos canaviais). Vale considerar que a exportação de couro e de animais vivos teve sua importância, mas insignificante, próximo da exportação do açúcar (5% do valor desta) (Furtado, 2007).

Com a decadência da produção açucareira no litoral do Nordeste, o limitante da escassez de água no seu interior e o crescimento da exploração aurífera e de pedras preciosas nas regiões montanhosas do interior de Minas Gerais, em Goiás e no Mato Grosso, no século XVIII, a migração das criações de gado ocorreu substancialmente dessa região para o centro-sul do país. A produção de charque (influenciada pelos costumes dos pampeanos uruguaios e argentinos) e a qualidade das terras nos pampas do Rio Grande do Sul, propicia para a criação de bovinos, também foram atrativos para a expansão da criação naquela região (Medeiros Neto, 1970; Prado Júnior, 2012).

Para o jesuíta italiano João Giovanni Antônio Andreoni, ou simplesmente, André João Antonil, citado por Furtado (2007), somente o nordeste do Brasil concentrou, até o final do século XVIII, um montante de aproximadamente 1,3 milhão de cabeças de gado, em currais que variavam de 200 a 1.000 cabeças, em média. Para esse estudioso da realidade brasileira das primeiras décadas de existência, o volume de carga de açúcar e fumo, além dos calçados e de carne consumida no Recôncavo Baiano, em Pernambuco e em outras cidades do litoral nordestino são indicadores do volume de animais que se criava no interior do Brasil. Já no extremo sul do Brasil, a ampliação dos rebanhos ficou, principalmente, a cargo das missões jesuítas. Medeiros Neto

(1970) defende que, no século XVII, tal efetivo em todo o território brasileiro já ultrapassava 1,5 milhão de cabeças.

De maneira geral, em quase todo o território brasileiro, as atividades econômicas regionais se autossustentavam em meio aos monopólios de exploração, seja mineral ou agrícola. A produção pecuária bovina, por conseguinte, conservava-se como assessoria a essas atividades. O mercado de escravos africanos também perpassou boa parte desse período de produção em ciclos, sendo mais intenso no Brasil que nas colônias espanholas vizinhas.

A Revolução Industrial coloca o Reino Unido no centro das atenções, promovendo mudanças na dinâmica econômica e nos modos de consumo das sociedades na Europa e nas novas comunidades emergentes do Novo Mundo – especialmente nas próprias colônias britânicas. Por sinal, estas, desde o século XVI, já se mostravam, estrutural e economicamente, distintas dos modelos de colônia hispânico-portuguesas, seja pela organização política encaminhada por seus colonizadores, pelo menor interesse de colonização por motivos religiosos (diferente da preocupação com a ampliação da população católica promovida por Portugal e Espanha) e maior ímpeto capitalista, e/ou pela localização geográfica e proximidade com o centro consumidor europeu. O fato é que a dinâmica dos acontecimentos e das realidades econômicas e sociais se transformara a partir do século XVIII e trouxera consequências importantes.

Em relação aos lusitanos, os acontecimentos políticos e militares da metrópole para com os seus vizinhos Espanha e França fortaleceram a dependência de Portugal em relação aos ingleses, gerando acordos comerciais e militares. Além disso, havia um iminente risco de invasão destes e de outros inimigos em sua maior colônia (o Brasil), devido a esta apresentar extensa dimensão territorial e uma geografia favorável a

iminentes ataques. Os acordos estabelecidos com o Império Britânico se tornaram um mal necessário para Portugal. Destaca-se, principalmente, o Acordo de Methuen, em 1703.

Furtado (2007) defende a ideia de que, ao estabelecer tais acordos com o Império Britânico, Portugal passaria a ser um mero intermediário comercial entre o que se produzia no Brasil e os interesses da Inglaterra – sobretudo em relação ao destino do ouro colhido na Colônia ao longo do século XVIII. Tal realidade, no entanto, não impediu que a Coroa Portuguesa se refugiasse em sua própria colônia, diante da iminente ameaça das tropas napoleônicas nos primeiros anos do século XIX, ampliando a já instalada situação de caos político existente na metrópole.

O fato é que em 1808, a nobreza portuguesa foi levada a constituir o Império Português e se estabelecer no Rio de Janeiro, deixando as terras da metrópole sob o controle e guarda da esquadra britânica. Embora, à primeira vista, tal mudança parecesse ser benéfica ao Brasil, que intencionava alcançar maior poder e certa independência econômica da metrópole, o que ocorreu, na verdade, foi maior dependência, pois Portugal passou a ampliar suas remessas de riquezas à Inglaterra.

Em 1822, a Proclamação de Independência é realizada pelo príncipe regente, D. Pedro I, único integrante da família real a permanecer na Colônia após a volta da Coroa para a metrópole. É então criado o Império do Brasil, como monarquia constitucional. Mais tarde, D. Pedro II, com apenas 5 anos de idade e sob os cuidados de seu tutor, José Bonifácio de Andrada e Silva, viria a suceder seu pai, quando do retorno deste para Portugal em 1831. Assim, as condições necessárias para a condução do país estariam garantidas até que seu filho atingisse a maioridade. D. Pedro II mantém o Império até 1889, quando a República é finalmente proclamada.

Mesmo com a proclamação de Independência, não foi possível impedir os recorrentes entraves econômicos que o Brasil enfrentaria nos anos seguintes. Além das indenizações a serem pagas a Portugal pelo desligamento, outros gastos se acumularam ao longo dos anos seguintes. A tomada, pelo governo português, em 1815, da então Banda Oriental do Uruguai – que passou a ser denominada província Cisplatina do Brasil – não durou mais de dez anos e foi retomada em 1825, encontrando a sua independência, com a intermediação da Inglaterra. Tal região passou a constituir o que hoje forma a República Oriental do Uruguai. Tal feito, contudo, rendeu gastos ao governo brasileiro que se somaram aos demais.

Furtado (2007) justifica ainda as dificuldades econômicas sofridas pelo Brasil e as compara com o então desenvolvimento econômico dos Estados Unidos – ambas as colônias se tornaram independentes na mesma época. Esse autor argumenta que a estrutura do poder governante do Brasil pós-independência era formada fundamentalmente por uma burguesia agrícola, enquanto nos Estados Unidos esta era de comerciantes urbanos. Tal diferença conduziu os destinos dos dois países, já que os interesses eram distintos: o protecionismo estadunidense e a capacidade de negociação em favor das divisas nacionais naquele país eram eminentes e caracterizavam uma gestão estratégica de interesse econômico coletivo; enquanto no Brasil as políticas visavam interesses próprios da classe agropecuária (canavieiros e cafeicultores, em especial). A assinatura da Lei de Abertura dos Portos às Nações Amigas, assinada por D. João VI em 1808, veio muito a beneficiar a Inglaterra; enquanto a desvalorização da moeda nacional favorecia especificamente os agricultores nacionais e dificultava a importação de bens de produção para impulsionar a indústria nacional. A inflação gerada por essa conjuntura econômica prejudicava o consumo e incentivava as revoltas nas províncias (especialmente as de Pernambuco,

Bahia, Pará, Ceará, Rio Grande do Sul, entre outras), ampliando a instabilidade econômica local e o atrito com a população portuguesa residente, formada principalmente por comerciantes. Acrescenta-se ainda a imposição inglesa para a eliminação do comércio de escravos africanos, o que gerou maior fragilidade na economia do país a partir da instabilidade no preço internacional do açúcar – ainda importante fonte de divisas entre os séculos XVIII e XIX.

O ápice da crise social e econômica instalada pós-independência, no entanto, perdurou, pelo menos, até o final da década de 1840. Naquele início de século via-se um país com uma taxa de crescimento anual de exportações não superior a 0,8%, confrontado com um crescimento anual de 1,3% da população. Esses números revelam um empobrecimento contínuo da população do novo país. A queda dos preços dos produtos de exportação brasileiros no mercado internacional foram as maiores contribuições para o insucesso, aliada ao impedimento inglês sobre a importação de máquinas para a criação de um parque industrial próprio. Em 1844 expiraram os acordos com a Inglaterra, no entanto, tal ocorrência não estimulou a modernização industrial, uma vez que os tomadores de decisão nacionais eram, como já dito, agricultores exportadores e escravagistas – uma classe que tomava por seus os interesses nacionais em torno da manutenção de uma nação agroexportadora. Em 1830, contudo, surgem as primeiras produções de café, reiniciando um ciclo que viria a revelar-se um novo marco na economia nacional. No que tange à pecuária, nenhum grande avanço significativo se revelou nesse período. Muito pelo contrário, a exportação de couro também viu seus preços reduzidos no mercado internacional em 12% (Furtado, 2007).

A decadência dos preços do açúcar e do algodão no mercado internacional (primeira e segunda culturas de exportação do Brasil até o início

do século XIX) trouxe a necessidade de se encontrar uma alternativa para ampliar as divisas nacionais, já tão fracassadas. O açúcar perdera definitivamente a atratividade dos importadores europeus, já que a tecnologia de extração do açúcar da beterraba representava uma recente descoberta em expansão na Europa. Além do mais, a produção do açúcar da cana em Cuba e em outras regiões da América Central passara a ser mais atrativas para os compradores dos Estados Unidos e da própria Europa – o que levou aqueles países a ampliarem suas produções. No caso do algodão, as razões que levaram à queda dos preços eram semelhantes: a produção estadunidense era muito mais atrativa para as indústrias da Inglaterra que a brasileira, já que os custos logísticos eram mais baixos.

Os outros principais produtos de exportação brasileiros reservavam pouco volume de produção e sem perspectiva de ampliação da demanda. Eram eles: cacau, fumo, couro e arroz. Concomitante a essa realidade, ocorrera instabilidade nos preços do café nas duas primeiras décadas do século XIX, provocada por problemas na oferta de produtos de seu maior produtor, o Haiti. Tais fatos geraram maior atratividade dos produtores brasileiros pela cultura, que prometia ser de importante interesse para o mercado internacional.

Desde o início do século, o café se mostrou como uma cultura muito bem adaptada às condições de solo e clima do país, mas foi principalmente por razões econômicas (externas e internas) que ele veio a se posicionar como o mais importante produto de exportação no terço final do século XIX. Além da ampliação da demanda externa (devidos aos problemas no Haiti), a sua produção no Brasil foi oportuna nas regiões montanhosas próximas à capital Rio de Janeiro, interior do estado de São Paulo e sul do estado de Minas Gerais, devido às condições locais favoráveis e estratégicas: a proximidade do porto; a disponibilidade de

mão de obra escrava ociosa (com o fim da exploração do ouro em Minas Gerais); e a disponibilidade de animais de tração (principalmente mulas) oriundos das minas de ouro e pedras preciosas menos produtivas.

Furtado (2007, p. 171) acrescenta ainda que o perfil dos cafeicultores brasileiros se diferenciava daquele dos produtores de cana-de-açúcar do nordeste do país. Enquanto estes detinham uma característica menos estratégica, de “rentistas ociosos, fechados num pequeno ambiente rural”, aqueles tinham sua origem (e capital acumulado) do comércio urbano – principalmente, na própria cidade do Rio de Janeiro – e conservavam uma visão mais empresarial, organizada e com maior capacidade negocial. Essa característica, aliada a uma maior aproximação com políticos, importadores e agentes de crédito, permitia uma maior sustentabilidade econômica da atividade – mesmo em períodos de baixa nos preços. Desde cedo, segundo Furtado (2007), esses empresários, conscientes de seus objetivos, descobriram a importância do governo como importante instrumento de ação econômica.

Contudo, um dos maiores problemas enfrentados pela produção cafeeira – sobretudo com a sua expansão – era a mão de obra disponível. Com as limitações no comércio de escravos e a pressão abolicionista, os fazendeiros do café viam sua atividade em risco. Diante disso, alternativas foram buscadas. Inicialmente, pensou-se na integração de pequenos proprietários de terras ao negócio, como parceiros; mas essa ideia foi logo desconsiderada, uma vez que esses produtores rurais estavam mais voltados para a produção de subsistência, e não atendiam às expectativas dos cafeicultores. A formação de colônias de emigrantes europeus, especialmente alemães, representou a segunda estratégia a ser aplicada. Contudo, também não rendeu o sucesso esperado, já que as condições de transporte e manutenção das famílias atraídas para

o Brasil foram mantidas em sistemas considerados de semiescravidão (as famílias deveriam arcar com as despesas de traslado, moradia e alimentação, ressarcindo esse valor com o trabalho ofertado na lida com o café, por um longo período). Tal procedimento recebeu críticas do próprio governo alemão e foi logo descartado.

Mediante o insucesso das medidas de atração da mão de obra europeia, a partir de 1860 novas condições foram oferecidas aos imigrantes voluntários – agora, com a chancela do governo brasileiro, que custearia o traslado. O fazendeiro cafeicultor deveria proporcionar melhores condições de fixação do europeu trasladado para o trabalho no café, garantindo-lhe condições de produzir alimentos para sua própria subsistência (e de sua família) e recebendo digno salário pelas atividades executadas. Tal oferta atraiu alemães, poloneses e, principalmente, italianos (a Itália passava por uma crise econômica devido às tratativas para a sua unificação política), que viram no Brasil a oportunidade de fixação permanente.

Furtado (2007) destaca que a imigração para o Brasil nos anos 1870 alcançou 13 mil pessoas; em 1880 subiu para 184 mil e em 1890 alcançou 609 mil. Do montante de imigrantes ao longo das três décadas, 577 mil eram italianos.

A mão de obra imigrante, contrariamente ao imaginado pelos cafeicultores, garantiu a continuidade da lucratividade na produção cafeeira, especialmente nas novas frentes produtivas que surgiram nos estados de São Paulo e Espírito Santo. Descobriu-se que o escravo era caro e menos produtivo que o imigrante europeu. Isso indicava que a abolição da escravidão, ocorrida formalmente em 1888 no Brasil, não representou significativa preocupação econômica para os fazendeiros e para o país.

Apesar dos avanços econômicos na década de 1880 propiciados pelo café, a falta de um herdeiro ao trono (já que D. Pedro II perdera dois filhos homens e sua filha, Isabel, não tinha pretensões ao cargo) e o pouco entusiasmo com a gestão pública mostrava o desânimo do imperador pela defesa da continuidade da monarquia. Descontentamentos, por outras razões, também surgiam nos altos escalões do exército. Os tempos de República pareciam se aproximar.

Em 1888, a Lei Áurea, que abolia a escravidão, foi assinada pela princesa Isabel, então ocupante do cargo, já que seu pai se punha ausente do país para tratamento médico. Tal ação acirrou os ânimos dos ultra-conservadores – a maior parte, cafeicultores – que se posicionaram juntamente com republicanos liberais para derrubar a Coroa. Alguns grupos de militares descontentes se juntaram no ideal republicano e, em 15 de novembro de 1889, ocorreu um golpe de Estado, liderado pelo então general Manuel Deodoro da Fonseca, que viria a ocupar o mais alto posto da República – uma república provisória ditatorial. A deposição do imperador não encontrou reação alguma, nem de populares ou militares, nem da igreja católica (que há algum tempo se via afastada do Império por iniciativa de D. Pedro II) e nem mesmo da família real. No dia 20 de novembro, quatro dias depois de proclamada a República, a Argentina foi o primeiro país a reconhecer o novo governo.

Vê-se, portanto, que a segunda metade do século XIX ficou marcada pela participação do café como o mais importante produto de exportação nacional. Enquanto a produção nordestina de açúcar e algodão crescera apenas 54% nesse período, o café apresentou um crescimento de 341% desde a década de 1840. Um crescimento que contou ainda com o aumento de 91% nos preços internacionais.

Outras atividades produtivas regionais se posicionaram como intermediárias nesses ganhos: o cacau, no sul da Bahia; a borracha, na Amazônia – especialmente no Pará e no Acre; a erva-mate no Paraná e a produção de couro e charque, no Rio Grande do Sul. Esta última, embora tivesse importância para a economia do respectivo Estado, não contribuiu significativamente para os números da economia nacional.

No Brasil, o crescimento da malha ferroviária, entre os anos de 1860 a 1895, como meio para o escoamento da produção aos portos, mereceu destaque, especialmente nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul: embora, em 1854, ela não ultrapassasse os 50 km construídos, em 1894 estava próxima de 11.300 km. O capital britânico também era o grande financiador desses investimentos. Em 1880, a soma de investimentos ingleses no Brasil chegava a 23,1 milhões de libras esterlinas em títulos governamentais e 15,8 milhões de libras em capital privado – situação de compromisso financeiro com a Inglaterra semelhante ao que ocorria com a Argentina no mesmo período (Buescu, 2011).

Em relação à atividade pecuária, o que se via, desde o descobrimento, era a sua conservação como uma atividade acessória, na qual os animais ofereciam serviços (tração) e bens (carne, sebo e couro) com o fim de atender os interesses de outras atividades econômicas mais importantes, agrícolas e de exploração mineral.

### **Da Primeira República a João Goulart (de 1889 a 1963)**

O governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889 a 1891) estabeleceu as bases para a consolidação da República, em meio ao interesse de diferentes correntes políticas. Em 1890 foi promulgada a

Constituição do país para um sistema de governo liberal democrático e, em 1891, foram realizadas eleições para a presidência definitiva, tendo sido eleito o próprio Deodoro da Fonseca.

Apesar dos esforços dos nacionalistas industriais, as medidas protecionistas em torno da atividade cafeeira (como principal atividade agrícola e exportadora do país) predominavam e repercutiam em concentração do capital nas mãos das elites política e econômica relacionadas a esse setor, o que minimizava o interesse industrial, a não ser – de forma esporádica – pelos próprios cafeicultores e comerciantes do produto.

A ideia de que o Brasil era um país essencialmente agrícola, exportador de matérias-primas e gêneros alimentícios e importador de produtos manufaturados, provocava um saldo negativo em sua balança comercial. Além disso, a existência de uma política tarifária confusa, não estimulava a aplicação de capitais estrangeiros na economia brasileira, pois a cada reforma tarifária, verificava-se o surgimento de um novo obstáculo ao desenvolvimento industrial. Evidentemente, tal política dificultava a captação de recursos financeiros necessários para desenvolvimento da indústria nacional.

Contudo, o processo de industrialização avançou, com forte derivação do capital advindo da cafeicultura. Além do capital próprio, aos cafeicultores empreendedores e aos comerciantes, importadores locais, o Estado participou créditos a baixo custo, que permitiram a diversificação de atividades, especialmente no campo da industrialização e no setor financeiro.

A visão de que a industrialização representava a base para o progresso foi cultuada por importantes nomes da época, tais como o visconde de Mauá (grande empreendedor e investidor do ramo de transportes) e Antônio Felício dos Santos e Amaro Cavalcanti (este, expoente do pensamento industrialista). Entretanto, a expansão da

indústria ocorria de forma lenta, tendo como suporte a infraestrutura financeira (bancos), de transporte e de comunicações (telégrafo) que também se instalava paulatinamente no país.

Criava-se, pouco a pouco, um consenso cultural sustentado pela ideia de que o progresso estava associado à mentalidade empresarial (Buescu, 2011).

Campos Sales foi eleito como o último presidente do Brasil do século XIX. Assumiu o posto em 1898 e permaneceu nele até 1902. Enfrentou uma forte crise financeira, que se agravou desde o governo anterior, levando-o a negociar com credores ingleses a pesada dívida externa que o país contraía. Nesse acordo, medidas internas de austeridade e de valorização da moeda nacional foram tomadas, bem como benefícios alfandegários em favor da Inglaterra. Seu governo foi essencialmente técnico e, para lidar com os políticos – especialmente os oligarcas rurais paulistas e mineiros –, Campos Sales estabeleceu a chamada “política do café com leite”, empregando o revezamento e a adequada distribuição de cargos entre ambas as castas políticas dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

A proximidade dos cafeicultores com o Estado manifestava-se fortemente nos governos de Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909) e Epitácio Pessoa (1919-1922), por meio da expressiva expansão das estradas de ferro, com vistas a favorecer o escoamento da produção. No entanto, a manifestação mais forte dessa relação foi vista no “Convênio de Taubaté” (fevereiro de 1906): acordo firmado entre os presidentes (nome dado na ocasião aos atuais governadores estaduais) dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e o governo federal, com vistas a proteger o preço do café por meio da aquisição da produção excedente e do controle do câmbio, além da

realização de campanhas internas para estimular o seu consumo e para desencorajar a ampliação das lavouras. A garantia dos lucros dos cafeicultores era artificialmente mantida através dessas medidas.

Para a atividade pecuária bovina e sua cadeia, contudo, os primeiros anos do novo século indicaram mudanças no âmbito da produção e da comercialização de carne e derivados. A instalação de plantas frigoríficas estrangeiras no país promovia um novo impulso econômico para o setor, colocando o Brasil como um novo e importante *player* produtor e exportador de carne bovina, tal como já o eram Argentina, Venezuela e Austrália. Enquanto isso, grandes empreendimentos de produção de bovinos surgiam, principalmente, em São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais (especialmente na região do Triângulo Mineiro). Prado Júnior (2012) indica que somente entre 1919 e 1932, um total de 16 plantas frigoríficas foi instalado no país, todas elas tendo como detentoras as marcas Wilson, Continental – depois adquirida pela Wilson –, Armour, Swift (estadunidenses) e Anglo (inglesa).

Costa (2011b) destaca que em 1913, partindo da Companhia Frigorífica e Pastoril da cidade de Barretos-SP – primeiro frigorífico instalado no Brasil – houve o primeiro carregamento de carne congelada para a Inglaterra. Essa planta viria a ser, em 1923, adquirida pelo grupo inglês Vestey, incorporando o nome “Anglo” ao novo (e primeiro de muitos) frigorífico. Em 1921, o mesmo grupo adquiriu a Companhia Frigorífica Rio Grande, em Pelotas-RS. Já a Wilson inicia suas atividades no Brasil em 1918, estabelecendo duas plantas frigoríficas: uma em Santana do Livramento-RS e a outra em Osasco-SP. A Swift instalou sua primeira planta em 1917, em Rio Grande-RS. A Armour, no mesmo ano, pôs em funcionamento uma planta em Santana do Livramento-RS e outra em Santo André-SP.

O local de instalação das primeiras plantas frigoríficas dá a dimensão e o indicativo das principais regiões produtoras de bovinos de corte no país: no extremo sul do país e no interior do estado de São Paulo. A explicação para tais localizações se faz por motivos diferentes. No caso do Rio Grande do Sul, o crescimento do rebanho bovino ocorreu devido à proximidade com Uruguai e Argentina, detentores de longa experiência de manejo e adaptação de raças nos pampas; e, em São Paulo, a vertente produtiva da pecuária se fez a partir da alocação de recursos derivados dos cafeicultores e comerciantes de café, que se viam na necessidade de explorar novas atividades diante do iminente risco que a atividade cafeeira corria naqueles anos. Os investimentos na pecuária – especialmente nas terras do oeste do Estado – se mostravam como importantes, por constituírem reserva de valor aplicada a uma atividade de baixo risco, detentora de mão de obra pouco qualificada e passível de ser desenvolvida em terras de valor mais baixo.

Além da pecuária bovina, os governos federal e estaduais mantinham a oferta de vantagens financeiras aos cafeicultores, que migravam pouco a pouco de atividade. Evidenciava-se a presença de “surto industriais” (especialmente entre 1903 e 1913; e entre 1920 e 1929), como uma verdadeira reação amparada pelo Estado, pela sociedade e pela própria iniciativa empresarial local. Buescu (2011) acredita que as fragilidades dos mercados internacionais importadores do café brasileiro e as variações cambiais produzidas pelas intempéries econômicas na Europa e nos Estados Unidos foram os grandes motivadores dos importadores de bens de consumo e os exportadores do café (transformados em novos empresários) a investirem na industrialização local. Via-se ainda uma verdadeira migração do capital produzido pelo café

em direção ao setor financeiro (muitos exportadores especulavam com os lucros do café).

Para os novos criadores paulistas, a utilização de raças nacionais (destaque para o caracu) trazia melhor desempenho econômico para a atividade – seja pela melhor adaptação ao clima, seja pelo menor risco de desenvolverem doenças – em relação às importações de animais de raças zebuínas da Índia, que, contrariamente, muitos criadores – especialmente aqueles instalados na região do Triângulo Mineiro – manifestavam ser as mais adequadas, já que tais animais tinham boa apreciação por parte de criadores e de técnicos dos Estados Unidos – país que também importava zebuínos em demasia. Estes argumentavam que experiências realizadas no Texas e em outras regiões semiáridas daquele país mostraram que as raças indianas se adaptavam melhor às condições inóspitas e de clima quente, quando comparadas com as raças europeias. Há registros que entre 1913 e 1921 houve a entrada de 4.100 touros e vacas de origem indiana no Brasil (Medrado, 2013).

Para essa autora, a disputa ideológica entre paulistas e mineiros sobre a melhoria dos rebanhos nacionais culminou no apoio estatal. Em 1909, em Nova Odessa-SP, foi criada a Diretoria de Indústria Animal, competente para avaliação do recebimento de animais importados da Europa e orientação do manejo e modo de criação dos animais da raça caracu; bem como o Posto Zootécnico Central e a Fazenda Modelo, de forma a amparar os pecuaristas paulistas. Em contrapartida, em 1912, o governo de João Pinheiro, então governador do estado de Minas Gerais, determina, por decreto, a criação de uma Fazenda Modelo (em Uberaba-MG) para receber os animais importados da Índia e desenvolver técnicas adequadas de manejo a fim de servir de exemplo aos demais criadores – fato que contribuiu fortemente para

a ampliação do rebanho zebuíno nacional. O apoio estatal recebido pelos mineiros adeptos do zebu não caracterizava uma exclusividade desse grupo, já que outros núcleos de criadores, inclusive de São Paulo, acreditavam mais no projeto dos zebuínos e resistiam ao amparo estatal em prol do melhoramento da raça caracu.

O elevado volume de animais importados nas duas primeiras décadas do século XX foi de tal ordem que levou o governo federal a interromper as importações em 1920, com o temor de que enfermidades que atingissem os animais e a própria população brasileira pudessem ser carreadas junto com os bovinos importados. Tal impedimento durou até o ano de 1962, mas não fez com que os zebuínos se tornassem a base genética para o rebanho nacional em praticamente todos os criatórios do centro-norte do país ao longo do século (Costa, 2011c).

Torna mister neste período identificar que houve a consolidação de uma elite agrária em Minas Gerais, originária, em grande medida, da corrente “política do café com leite” e que associava fortemente algumas características sociopolíticas próprias: a aproximação com o Estado e a construção de uma memória empreendedora tradicional. As aspirações desse grupo em desenvolver um conjunto de raças bovinas próprias, derivadas do zebu, e de serem copartícipes de uma nova economia baseada na atividade pecuária, representava também, por conseguinte, uma ameaça a um tradicional exportador mundial de reprodutores, a Inglaterra, país que chegou a impor limites à importação de carne brasileira no ano de 1919 por considerá-la muito “azebuada” (Medrado, 2013).

Segundo Medrado (2013), a duplicidade de manifestações empreendedoras na elite da pecuária nacional (entre o modernista industrial paulista e o negociador tradicionalista mineiro) impunha a formação

de uma tese dualista no que diz respeito à ação da classe de pecuaristas em formação no país: por um lado, integrada ao modelo agroexportador movido pela demanda dos países anglo-saxões do hemisfério norte; por outro, de pretensão imperialista de controle sobre um novo mercado de reprodutores de novas raças bovinas. No final da década de 1920, a conciliação entre paulistas e mineiros – no que tange aos propósitos criatórios – deu início a um movimento de estruturação do registro genealógico de animais de diferentes raças no Brasil.

Segundo o IBGE (1990), o efetivo bovino nacional entre as décadas de 1920 e 1940 encontrava-se ao redor de 32,2 a 32,5 milhões de cabeças, utilizando ainda poucas pastagens cultivadas, cuja quase totalidade era formada por gramíneas autóctones. Tratava-se ainda de uma atividade tecnicamente incipiente.

Era certo que a produção cafeeira precisava aumentar para poder garantir maiores recursos ao país, mas se via desestimulada e inconsistente, pela infrequência de preços e a fragilidade da demanda externa. O preço do café era controlado a partir da manutenção de estoques – que ultrapassara, em 1929, a marca dos 10% da produção anual. A preservação desses estoques gerou uma pressão inflacionária. Era inevitável uma crise no setor cafeeiro (Furtado, 2007).

O momento de conflito político que transcorria no Brasil e que culminara na Revolução de 1930 levou ao poder o gaúcho Getúlio Vargas por um período de 15 anos (1930-1945). Estava posta em xeque a “política do café com leite”. Segundo Barros (2012) e Woodard (2004), Getúlio Vargas consolidava, a partir de 1930, um governo preocupado com as riquezas naturais e a sua capacidade de exploração como fator gerador de riqueza, mas sob um consenso político com as lideranças dos estados e com o capital estrangeiro.

O que se viu nas últimas décadas – sendo o Estado brasileiro, ator central no processo de proteção da acumulação privada de capital adquirido pela cafeicultura e, por conseguinte, determinante na trajetória da relação Estado-indústria – antecipara o ímpeto do movimento latino-americano de substituição de importações, utilizado como base estrutural das propostas estruturais de Getúlio, gerando interesse de diversos setores da sociedade. O capital oriundo dos setores envolvidos com o café foi fundamental para impulsionar o processo de industrialização, mas os planos de estruturação em nível nacional e a regulamentação para o trabalho urbano-industrial couberam ao Estado (Schallenger; Schneider, 2010).

Schallenger e Schneider (2010) defendem que o movimento agroexportador, como mola mestra da economia, perdia pouco a pouco sua importância com o enfraquecimento da produção cafeeira, embora sustentasse (ainda e sempre) boa parte da economia. Getúlio defendia a expressão “arrumar a casa” para descrever um conjunto de medidas que visavam ampliar a produção e industrializar o país, criando meios para que as importações (inclusive as de alimentos) propiciassem autosuficiência econômica ao país.

Um importante movimento migratório interno estava também nos planos estatais, com vistas a ampliar o povoamento e a expansão das fronteiras agrícolas. A produção de alimentos, a minimização de conflitos agrários pela posse da terra e a garantia de maior soberania nacional se materializavam em projetos de colonização dos estados do Paraná e do Mato Grosso – movimento intitulado “marcha para o oeste” (Gregory, 2002).

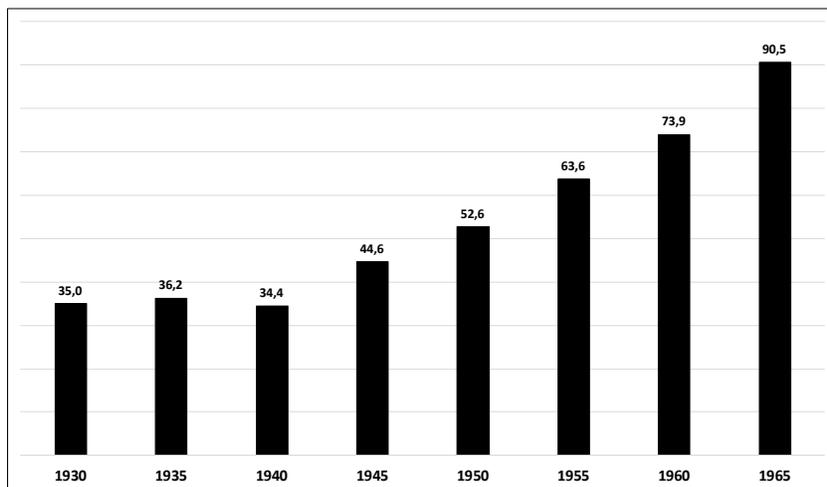
Com a implantação dos programas de incentivo à migração para o interior do país, viu-se uma crescente evolução nos números da

agropecuária. A partir dos anos 1940, o crescimento da pecuária bovina se fez mais aparente, bem como a extensão de pastagens, que somente entre 1940 e 1967 aumentaria para quase 35 milhões de hectares. Até os anos 1960, a bovinocultura de corte estava mais presente nos estados das regiões Sul e Sudeste do país, mas, a partir dos anos 1970, esse crescimento se deu de forma mais intensa nas regiões Centro-Oeste e Norte (gráfico 6).

Vargas encerrou o seu mandato após o enfraquecimento do Estado Novo (nome dado ao período em que governou), em 29 de outubro de 1945, mediante uma deposição estratégica. Seu governo recebeu a manifestação dos críticos por estabelecer um regime forte, com denúncias de tortura e repressão, mas, sobretudo, ficou conhecido por garantir ao país um período marcado por intensos avanços estruturais e institucionais voltados ao interesse do desenvolvimento industrial e laboral.

Segundo Ianni (1991), do primeiro governo Vargas até o governo de Nereu Ramos (em 1954), o Brasil experimentou uma estratégia por ele denominada capitalismo nacional, que buscava interiorizar as decisões sobre os problemas econômicos nacionais em torno da política de substituição de importações. Nesses governos, a vocação agrária do país foi conservada em função da manutenção da operacionalidade da indústria de beneficiamento da produção agropecuária para o sustento do consumo interno e da condição de país agroexportador.

**Gráfico 6:** Evolução do rebanho bovino no Brasil entre 1930 e 1965 (em milhões de cabeças)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (1990) e FAO (2018).

Vargas governou novamente entre 1951 e 1954, quando veio a falecer no exercício do mandato. Entre os seus mandatos, o Brasil teve como presidentes José Linhares (1945-1946) e Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); e após o seu segundo mandato, o país teve como governantes Café Filho (1954-1955), Carlos Luz (por apenas 3 dias) e Nereu Ramos (por um período menor que um ano). Além de Getúlio Vargas, somente Dutra exerceu completamente o seu mandato (os demais foram interinos ou substitutos).

Um estudo feito pela Comissão Econômica Conjunta Brasil-Estados Unidos (CMBEU) – considerado por Baer (2009) como o mais completo levantamento da realidade brasileira já feito até então – revelou que, entre 1951 e 1953, havia a necessidade de criação de um organismo estatal que ajudasse a planejar, analisar e financiar novos empreendimentos no país. A partir dessa constatação, é criado,

a partir da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que veio a representar uma das principais ferramentas em prol do desenvolvimentismo nas décadas seguintes.

Segundo Schallenger e Schneider (2010), o capitalismo nacional se interrompeu com a entrada de Juscelino Kubitschek (JK) no poder em 1955. Sua política de realizar “50 anos em 5” combinava o desenvolvimento econômico com a entrada de capital estrangeiro no país, bem como a implantação de projetos de infraestrutura necessária ao crescimento econômico.

JK, portanto, deu início a um novo período de reformas estruturantes, que Ianni (1991) veio a chamar de capitalismo associado. Trata-se de um período que se manteve até o fim do século e que tinha como princípio a internacionalização, a multinacionalização e, mais tarde, a globalização, com a evolução dos argumentos liberais e neoliberais. Com o capitalismo associado, a interação do Estado tendia a ser cada vez menor e o mercado passava a ser o alvo da lógica produtiva, imprimindo a necessidade de eminentes incorporações, fusões e cooperações de empresas nacionais e transnacionais.

No governo de JK foi posta em prática a integração nacional, permitindo o desenvolvimento econômico e industrial de regiões até então mantidas isoladas no território nacional. Para tanto, foram construídas estradas, hidrelétricas foram inauguradas e promoveu-se a transmissão de energia para distantes pontos do interior do país. Destaque se faz ainda, nesse sentido, a mudança da capital federal para o interior do país, por meio de um projeto arrojado: a criação de Brasília como sede do Distrito Federal. Além do mais, foram implantadas grandes plantas industriais (especialmente nos setores automobilístico e de bens

duráveis de uso doméstico), além de empreendimentos nos setores siderúrgicos e de exploração e produção de derivados de petróleo, o que veio a favorecer a geração de emprego e renda. A entrada de capital estadunidense se fez muito presente, seja por meio de empreendimentos diretos ou por crédito, imprimindo fortemente a aproximação militar, cultural e econômica dos Estados Unidos no Brasil.

Tanta mobilização de recursos gerou, contudo, elevação da inflação – ultrapassando a marca de 20% nos últimos anos do governo JK e 80% nos anos seguintes – e da dívida externa, o que viria a contribuir às severas críticas ao seu governo.

No campo da agropecuária, viu-se surgir inúmeros empreendimentos de grande porte no país, favorecidos, principalmente, por influência do capital estrangeiro – japonês, alemão, e estadunidense, principalmente. Tal movimento favoreceu substancialmente a pecuária bovina, que encontrou novas fronteiras para avançar: especialmente os estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.<sup>2</sup>

Aliado ao aumento do contingente bovino, outros frigoríficos e centros de beneficiamento de carne e derivados surgem em diversos pontos do país – notadamente com maior avidez nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás. Nesse setor, foram destaques as plantas dos frigoríficos São João, em Uberlândia-MG; Ômega, em Araguari; Mataboi, em Santa Luzia-MG; e o Frigorífico Minas Gerais – Frimisa, em Santa Luzia-MG, de propriedade do governo do estado de Minas Gerais e, na ocasião, com a maior capacidade de abate do país – 1.500 bovinos e 500 suínos por dia (Costa, 2011b; Em Minas [...], 1953).

---

<sup>2</sup> Naquela ocasião não existiam ainda os estados de Tocantins (que pertencia a Goiás) e do Mato Grosso do Sul (que integrava o estado do Mato Grosso).

Em 1961, Jânio da Silva Quadros tomou posse como presidente do país, após terminado o mandato de JK. Seu vice-presidente, João Goulart, assumiu seu lugar após a renúncia de Quadros, com 206 dias de mandato. Em meio a uma grave crise econômica e político-institucional, Goulart também não conseguiu levar avante seu mandato, sofrendo um golpe de Estado por intervenção militar. As evidências de que os dois presidentes, cada um em seu governo, ofereciam riscos à ordem social por se aproximarem em demasia de ideias comunistas e de países inimigos dos Estados Unidos (no caso, Cuba, China e Rússia) teriam motivado o golpe militar. No caso de Goulart, tais evidências seriam mais flagrantes, já que este teria vínculos com partidos e grupos de viés socialistas, bem como apoiava propostas de mobilização popular pouco receptivas aos militares e aos Estados Unidos.

Diante da frágil estabilidade econômica, política e institucional, limitadas ações exitosas no campo agroindustrial foram realizadas nos governos de Jânio Quadros e João Goulart.

## Capítulo 5 – Descrição e análise de casos

Nessa parte, são apresentados, com mais detalhes, os eventos que correspondem ao período do estudo comparado, dando ênfase à participação do estado nos episódios que envolvem o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil. Após uma breve introdução, são descritos cada um dos seis casos que correspondem ao propósito da pesquisa, culminando cada texto com uma análise-resumo.

A carne bovina, tanto na Argentina como no Brasil, tem se mostrado importante econômica e socialmente ao longo da história. Em um notório jogo de interesses, pecuaristas, atravessadores, frigoríficos, importadores e exportadores, e por que não dizer, consumidores, sempre buscaram o poder e a proteção estatal para garantirem-se favorecidos nos mercados interno e externo.

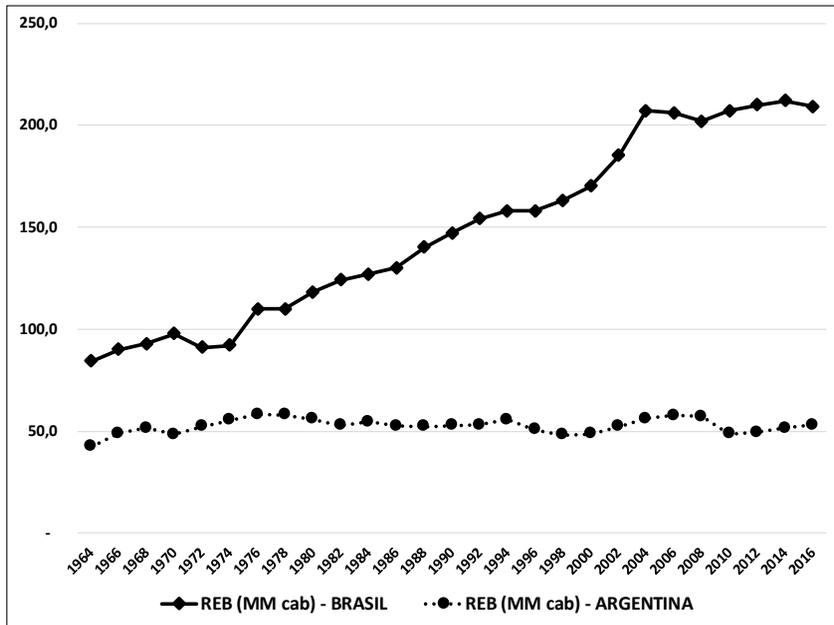
A atenção, e por que não dizer, a intervenção do Estado sobre a cadeia de produção da carne bovina se fez, em muitos momentos, determinante para atender a esses agentes, devido à importância que o produto sempre teve nos hábitos alimentares dos consumidores nos dois países e/ou em suas balanças comerciais.

No período que este estudo abarca – entre 1976 e 2015 na Argentina e entre 1964 e 2014 no Brasil –, é possível imaginar os efeitos sofridos por esta Cadeia de Produção Agroindustrial (CPA)

no que tange à produção da pecuária bovina, à exportação da carne e ao consumo interno desta em ambos os países, bem como entender melhor esses efeitos a partir da comparação entre eles.

Ainda no que tange à participação do Estado, viu-se, ao longo dos tempos, tanto na Argentina, quanto no Brasil, a realização de políticas que garantiram a manutenção da CPA da carne bovina: seja para sustentar o equilíbrio do preço e da qualidade do produto internamente; seja para permitir a redução de barreiras de exportação e a facilitação do crédito às empresas envolvidas na cadeia.

**Gráfico 7:** Evolução dos rebanhos bovinos (em milhões de cabeças) entre 1964 e 2016 na Argentina e no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de IBGE (1990, 2018a), Senasa (2018a), FAO (2018) e Argentina (2018).

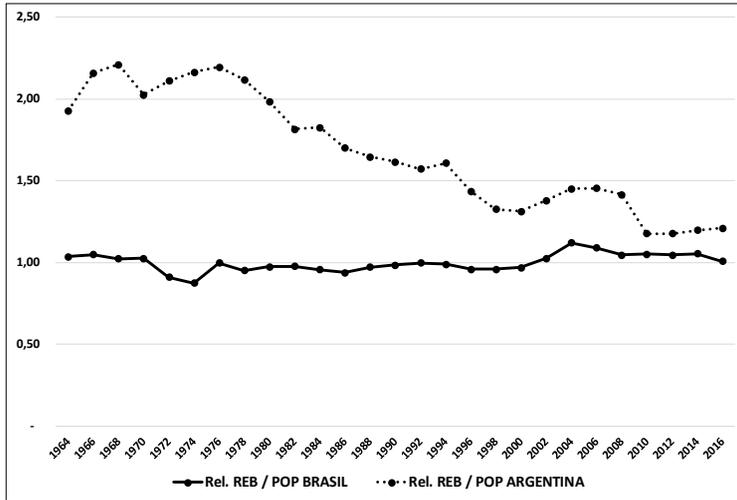
Alguns números são indicativos do desempenho da CPA da carne bovina na Argentina e no Brasil, nos períodos compreendidos por este estudo, em cada um dos países. Alterações no efetivo bovino, na comercialização e no consumo de carne dão conta de que interferências de diversas origens (naturais, econômicas e políticas) geraram novos direcionamentos e, por conseguinte, novas tendências para o setor. O Estado tem marcada participação nesse processo.

No caso da produção pecuária, viu-se um reduzido aumento do efetivo bovino na Argentina nos últimos 50 anos. O número próximo de 42,3 milhões de cabeças de bovinos existentes em 1964 cresceu 25,3% ao longo de todo o período – algo próximo de 0,48% ao ano. Esse crescimento já não se mostra assim tão intenso como em período anterior, conforme indica Arceo (2017): uma taxa média de 2,08% entre 1958 e 1977.

De forma diferente, há um crescimento muito mais intenso desse efetivo, no mesmo período, no Brasil. Os registros mostram que o efetivo bovino neste país era de 84,2 milhões de cabeças em 1964 e alcançou a marca de 209 milhões em 2016, o que representa um crescimento de 148,2%, ou 2,8% ao ano. O gráfico 7 apresenta essa realidade de forma comparada.

Se se comparar o efetivo bovino com a população local, vê-se, ao longo do período, uma redução significativa da relação entre cabeças bovinas e número de habitantes na Argentina, enquanto esta relação se mantém próxima de 1 no Brasil, ou seja, um acompanhamento equilibrado ao longo do tempo (gráfico 8).

**Gráfico 8:** Evolução da relação entre os respectivos rebanhos bovinos e a população local da Argentina e do Brasil entre 1964 e 2016



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de FAO (2018), Indec (2018), IBGE (1990, 2018a), Argentina (2018) e Senasa (2018).

Enquanto na Argentina a proporção, em 1964, era de 1,93 cabeças bovinas por habitante (42,3 milhões / 22 milhões), em 2016 essa relação passou para 1,21 bovinos por habitante (53 milhões / 43,8 milhões). No Brasil, a relação se alterou de 1,03 (84,2 milhões / 81,2 milhões) para 1,01 (209,0 milhões / 207,7 milhões).

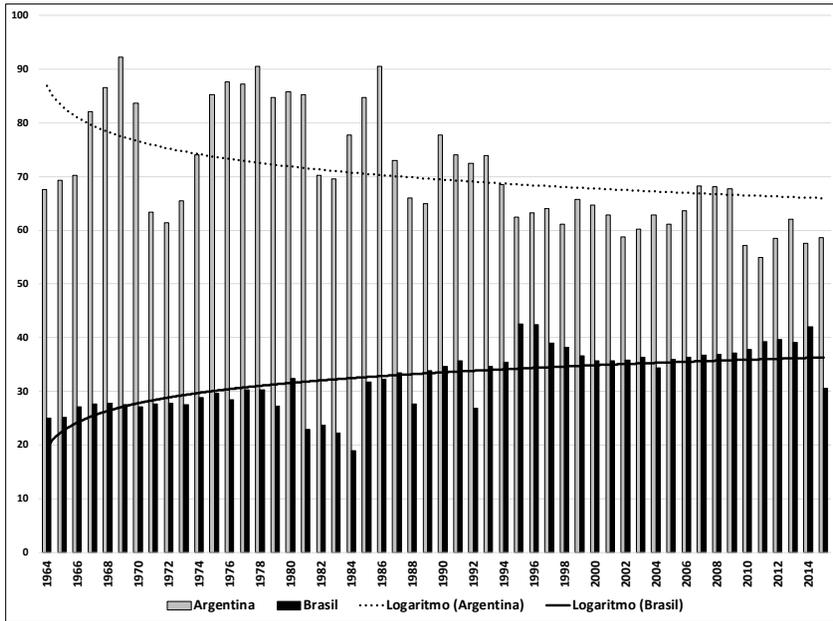
Esses números permitem inferir que fatores diversos contribuíram para a sustentação diferenciada dos rebanhos nos dois países. Enquanto na Argentina, ao longo do período entre a década de 1970 e a atualidade, viu-se uma certa continuidade no número de animais em estoque e uma população crescente, no Brasil, a proporcionalidade nos efetivos humano e animal se manteve praticamente constante.

Considerando que, nos dois países, a carne tem importante participação na dieta da população, há de se pensar que tal diferença também tenha promovido reflexos no referido consumo.

É sabido que os argentinos, desde o período colonial, conservam um consumo *per capita* de carne bovina muito mais alto que o dos brasileiros. Os registros mostram que o consumo anual de carne bovina, na Argentina, manteve-se acima dos 60 kg por pessoa, fato que não ocorreu no Brasil, onde o consumo sempre se posicionou abaixo deste patamar. Nos últimos 50 anos (dentro do período de análise deste estudo), o consumo anual *per capita* de carne bovina na Argentina e no Brasil conservou-se dentro desses parâmetros, com leve tendência de crescimento, no Brasil, e de redução, na Argentina. Enquanto entre 1964 e 1989 (26 anos) se consumia uma média de 77,7 kg/hab/ano de carne bovina na Argentina e 27,9 kg/hab/ano no Brasil, nos 26 anos seguintes, entre 1990 e 2015, o consumo alterou-se para 64,2 kg/hab/ano na Argentina (uma queda de 17,3%) e 36,7 kg/hab/ano no Brasil (um aumento de 31,9%). Essa variação pode ser visualizada graficamente no gráfico 9.

As informações apresentadas nos gráficos 7, 8 e 9 não deixam dúvidas de que o destino da carne argentina tem sido substancialmente o abastecimento do mercado interno, e que o da carne brasileira excedeu a demanda interna.

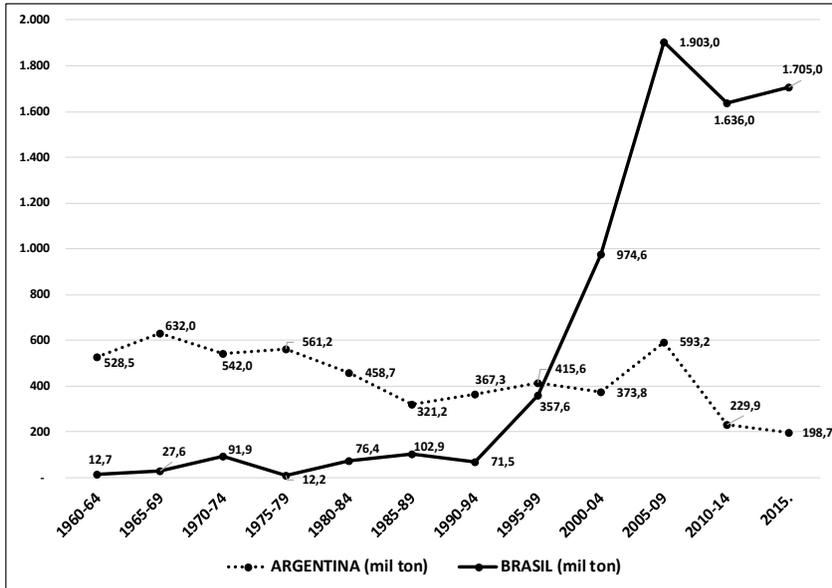
**Gráfico 9:** Consumo *per capita* de carne bovina (kg/hab/ano) entre 1964 e 2015 na Argentina e no Brasil e as linhas de tendência logarítmica correspondentes



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de FAO (2018), USDA (2018) e IPCVA (2018).

No gráfico 10, contudo, mostra que os dados de exportação dos dois países são díspares no período analisado, indicando que o excedente do consumo interno atendeu o mercado externo. É possível verificar ainda que a exportação de carne bovina argentina conservou uma tendência de suave queda ao longo do período analisado (entre 1960 e 2015), passando de quantidades próximas de 500 mil toneladas (na década de 1970) para volumes inferiores a 200 mil toneladas anuais na última década.

**Gráfico 10:** Evolução das exportações (em mil toneladas) de carne bovina da Argentina e do Brasil entre 1960 e 2015



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos de IBGE (2018a), IPCVA (2018), Abiec (2018a), Argentina (2018), Rayes (2015) e AL (2018).

As médias anuais, identificadas em quadriênios no gráfico, indicam que na década 1970 o volume exportado se encontrava próximo daquele apresentado no início do século XX e que, certamente, poucas vezes possa ter superado as médias históricas. Desde então, os volumes de exportação têm-se mostrado numa tendência de queda. No Brasil, de forma contrária, a exportação se manteve em volumes muito baixos (menos de 100 mil toneladas anuais) até a década de 1990. A partir daí o volume de exportação passou a subir de forma considerável, alcançando, no quadriênio 2005-2009, a média anual de 1,9 milhões de toneladas e, desde então, conservaram-se volumes próximos a 1,7 milhões de toneladas.

As informações apresentadas anteriormente sugerem que podem ser distintas as causas que levaram a essas variações na produção, comercialização e consumo de carne bovina, tanto na Argentina, quanto no Brasil. Entretanto, é certo que fatores climáticos, fito ou zoonos, ou mesmo decorrentes da estrutura genética ou de manejo dos rebanhos não foram os únicos responsáveis pelos ocorridos.

Neste estudo, buscou-se identificar se o Estado teve participação nessas variações; e, havendo participação, por quais meios e em qual intensidade suas políticas afetaram ou influenciaram as atividades dos pecuaristas, frigoríficos e/ou dos consumidores de carne bovina. Buscou-se ainda identificar outras causas que não tiveram origem nas políticas de Estado e que causaram impacto sobre o desempenho da CPA da carne bovina.

Para tanto, foram analisados separadamente os subperíodos (casos) no intervalo de tempo do estudo – na Argentina e no Brasil –, dando ênfase às ações dos governos vigentes sobre a CPA da carne bovina nos respectivos países, elucidando os seus efeitos diretos e indiretos sobre os agentes da cadeia e suas atividades, assim como sobre a economia do país e sobre a sociedade como um todo.

## **Caso 1: Ditadura militar argentina (de 1976 a 1983)**

### ***Conjuntura política e macroeconômica do caso 1***

O período da Ditadura militar argentina, denominado “Reorganização Nacional”, é memorizado como o período sombrio da história argentina, e teve como protagonistas os presidentes Jorge Videla (de março de 1976 a março de 1981), Roberto Viola (de março a

dezembro de 1981), Leopoldo Galtieri (de dezembro de 1981 a julho de 1982) e Reynaldo Bignone (de julho de 1982 a dezembro de 1983). Foram oito anos marcados por intensas violações aos direitos humanos (prisões sem justa causa, sequestros de bens, torturas e assassinatos), derivadas de forte repressão dos militares. Destaca-se ainda nesse período o impedimento de atuação de sindicatos e demais grêmios representativos e classistas.

Na tentativa de salvaguardar a economia, diante do caos econômico instalado no período anterior, o governo de Videla buscou conservar a aproximação do Estado a grupos empresariais domésticos, bem como alguns grupos multinacionais, garantindo-lhes prebendas estatais. Tal modelo se caracterizava como liberal e altamente intervencionista, trazendo, segundo muitos analistas, consequências negativas para a economia argentina. Por essa razão, é interpretado como uma contradição.

O governo de Videla promoveu uma desestruturação das medidas até então vigentes e promoveu medidas econômicas com um viés liberal, eliminando barreiras tarifárias e atraindo capital externo, por meio da desvalorização do dólar e da elevação das taxas de juros internamente. Tais medidas, contudo, não surtiram o efeito desejado, estimulando no país a especulação financeira, gerando a desindustrialização e a retração no consumo, mediante elevação da inflação. A dívida externa da Argentina desde então se ampliou consideravelmente, juntamente com a taxa de pobreza, a concentração da renda e a inflação.

A tabela 2 apresenta a evolução das diferentes taxas de juros entre os anos de 1977 e 1981.

**Tabela 2:** Taxas percentuais anuais de juros nominais e reais para produtores não rurais e rurais, e para pequenas e médias empresas, no período entre 1977 e 1981

Ano	Taxa de juros nominal sobre os empréstimos	Taxa de juros real para os produtores não agrícolas	Taxa de juros real para os produtores agrícolas	Taxa de juros real para pequenas e médias empresas
1977	175	13	4	23
1978	172	10	13	20
1979	135	-6	-6	4
1980	100	11	22	21
1981	205	43	57	53

Fonte: adaptada de Caballo e Runde (2018).

As consequências da crise foram intensas: muitas empresas industriais de pequeno, médio e grande portes – em diversos segmentos da economia – deixaram de produzir; muitas multinacionais se foram do país e outras tantas, de capital nacional, tiveram suas dívidas transferidas para o Estado. A corrupção e o beneficiamento seletivo se faziam flagrantes.

Acordos comerciais implantados pelo governo de Videla permitiram que a União Soviética e outros países do bloco socialista se tornassem compradores de produtos agropecuários (inclusive a carne bovina) da Argentina, o que contrariou as imposições dos países do bloco ocidental, mormente os Estados Unidos – ainda mais porque se faziam presentes nas transações a aquisição e a substituição de produtos e serviços soviéticos onde antes eram comercializados aqueles com origem estadunidense. Em decorrência da não adesão da Argentina ao embargo econômico à URSS, em 1981, tal concentração de produtos viria a ampliar-se ainda mais: 80% de produtos agrícolas e 20% de

carnes, ou seja, 41,8% das exportações totais da Argentina tinham a URSS como destino (Rapoport; Spiguel, 2003).

Criara-se, portanto, uma situação de elevada concentração de mercado, comparável aos períodos do início do século, em que o Reino Unido era o principal protagonista. Por essas razões, viu-se a Argentina, no período do regime militar oriundo do golpe de 1976, numa posição polarizada e menos partidária do que outras ditaduras instaladas na América Latina.

Como consequência mediata dessa situação, restrições passaram a ser feitas pelos Estados Unidos e credores aliados, quando ajudas financeiras foram solicitadas pelo governo argentino. De igual forma, críticas severas sobre violações dos direitos humanos, advindas da Europa, passaram a ser mais frequentes desde então.

O que se viu no governo Videla parece representar o início do que Castellani (2007) argumenta ter vivido a Argentina nas últimas décadas do século XX. Para essa autora, o país teve como responsáveis pelo não alcance de seu desenvolvimento sustentado a conjunção de três fatores: a incapacidade de associar avanço tecnológico, desempenho produtivo e qualidade de vida da população; a deterioração da autonomia do Estado no sentido de desenvolver políticas econômicas pouco favoráveis ao desenvolvimento; e a presença de um reduzido grupo de grandes empresas que concentraram recursos e poder com amparo estatal.

Sobre esse último ponto, essa autora indica que, desde o final do primeiro governo peronista, em 1955, a Argentina se viu vítima da forte influência da relação promíscua entre o Estado e a oligarquia empresarial. Ocorreu uma eminente perda de autonomia do Estado, que abalou a sua capacidade de articulação por meio da geração de uma “quase-renda de privilégios destinados às empresas privadas que

operam com ele”. Tais movimentos ocorrem ao longo de todo o período de substituição de importações e de igual forma persiste no regime de 1976. Tais “âmbitos privilegiados de acumulação” ocorreram de várias formas: práticas institucionalizadas que trouxeram favorecimentos oficialmente estabelecidos às empresas; práticas de favorecimento decorrentes de influência direta (*lobby*), exercidas na informalidade; práticas de “colonização”, caracterizadas como o atendimento privilegiado de certos setores da administração pública aos interesses dos empresários; favorecimento estatal às práticas de colusão – indutoras de oligopólio, que tendiam a formar cartéis ou decisões que favorecessem grupos restritos; ou mesmo práticas de corrupção (Castellani, 2007, p. 23-25).

As empresas vinculadas ao sistema econômico do regime militar, segundo Castellani (2007), pertenciam às áreas da siderurgia, da construção civil, de exploração e beneficiamento de petróleo, de produção de cimento e de celulose. Ou seja, áreas que representam a indústria de base.

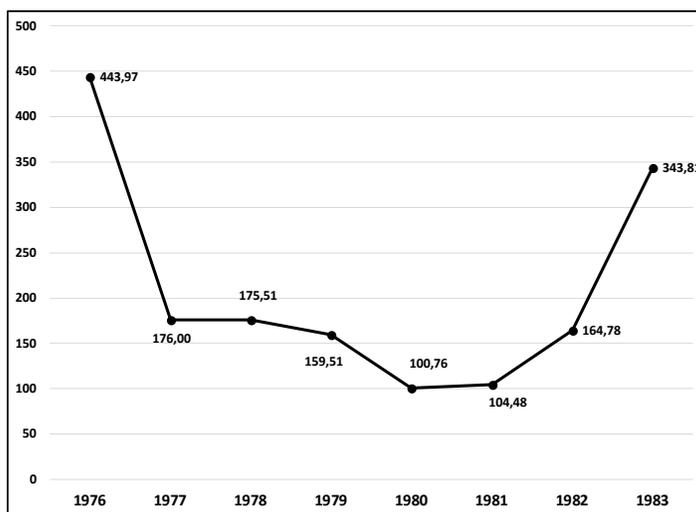
A partir de 1981, Viola assumiu a presidência, buscando minimizar os danos econômicos e sociais do governo Videla. Mediante a forte desvalorização da moeda local, a elevada taxa de inflação e a intensa insatisfação popular, Viola não alcançou muito êxito em seus intentos e, por razões de saúde, em menos de um ano transferiu seu posto ao general Galtieri. A passagem de Galtieri pela presidência também foi breve. A rendição da Argentina na Guerra das Malvinas – em curso ao longo de seu governo – o levou à renúncia ao cargo seis meses após ter assumido, passando a condução da presidência ao general Bignoni. Bignoni conduziu o último mandato dos militares, de julho de 1982 a dezembro de 1983 – praticamente um período de transição à redemocratização.

Castellani (2007) destaca que os governos, desde 1966, antecedentes ao período da Ditadura militar, tiveram a capacidade de garantir

um crescimento do PIB, dos empregos e das exportações, apesar de intensas turbulências políticas e estruturais. Contudo, o desajuste na política econômica a partir desse período, associado a outros fatores que pouco a pouco foram agregados ao longo dos anos (perda de autonomia na gestão econômica, perda de capacidade administrativa e redução nas reservas financeiras) propiciaram o caos econômico, manifestado de forma mais explícita pela inflação imediatamente antes e durante a Ditadura militar argentina.

Ao longo do governo de Isabel Perón fora implantado o Plano Gelbard (ou Plano Trienal). O fracasso do plano teve diretas relações com a incapacidade do grande empresariado local de suportar pressões cambiais e o consequente controle dos preços, o que minou a relação entre o governo, a CGE, a UIA e a Confederação Geral da Indústria (CGI), segundo Jauregui (2013).

**Gráfico 11:** Percentual anual da inflação ao consumidor registrada na Argentina entre os anos de 1976 e 1983



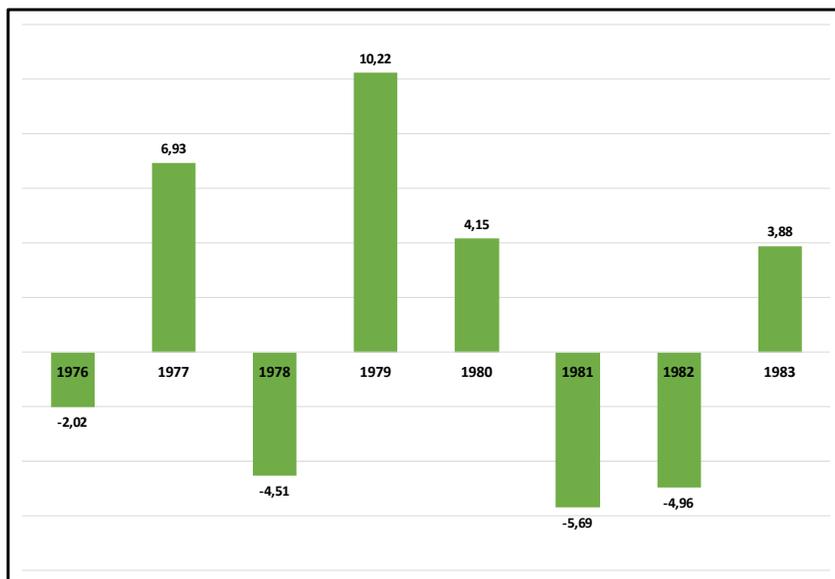
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2018).

O mais danoso efeito econômico sobre a população decorreu da elevada taxa de inflação. Enquanto a inflação sobre os preços ao consumidor mantivera-se em uma média de 28,0% nos anos entre 1960 e 1974, no ano de 1975, ela elevou-se para 182,9%, permanecendo acima dos três dígitos por todos os anos do regime militar, e alcançando, nesse período, uma média de 208,6%. É o que demonstra o gráfico 11, anteriormente.

Castellani (2006) lembra que havia certa estabilidade econômica nos anos entre 1966 e 1974, quando se conseguiu manter a tendência crescente na evolução do PIB, do emprego e das exportações industriais, e um notável incremento no desempenho do PIB industrial (próximo de 8% ao ano). A partir de 1975, contudo, os números mostraram o desequilíbrio, incapaz de ser contido, tanto no último ano do governo de Isabel Perón, quanto pelo regime que viria a se instalar após o golpe. Ao longo dos oito anos que se seguiram no regime militar, o crescimento médio do PIB na Argentina foi de apenas 1,0%, em meio a uma grande flutuação, variante de taxas negativas de quase 6% e taxas positivas acima de 10% – reflexo da instabilidade econômica mantida ao longo do período (gráfico 12).

O enfraquecimento das instituições e a crescente perda de credibilidade nas políticas econômicas (seletivas e intervencionistas) contribuíram para a manutenção da piora nos índices sociais e econômicos da Argentina ao longo do regime. Não há dúvidas de que houvera ampliação da desigualdade econômica e dos índices de pobreza – embora não se pudesse confirmá-los por ausência de dados documentais, em razão da eliminação dos documentos que os comprovariam por determinação do general Galtieri ao final de seu mandato.

**Gráfico 12:** Crescimento anual do Produto Interno Bruto da Argentina entre os anos de 1976 e 1983

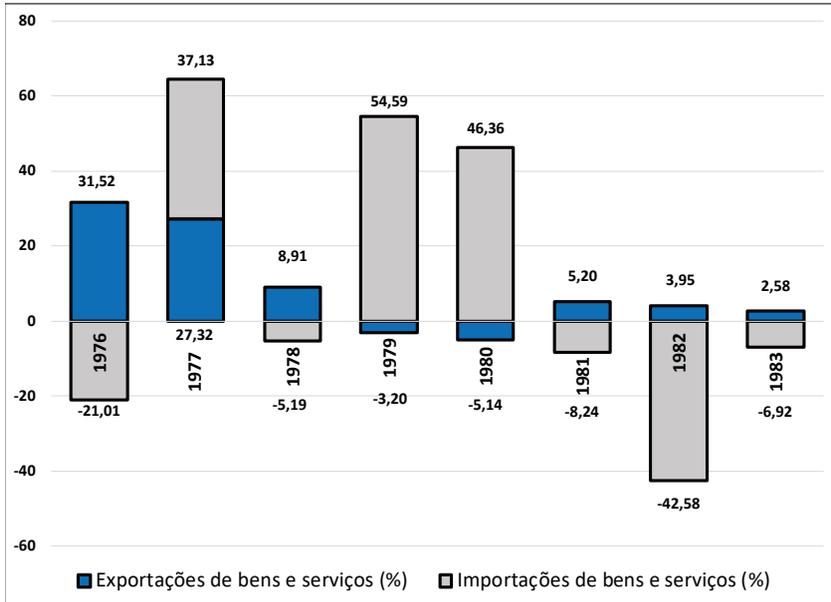


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2018).

A flutuação no crescimento percentual anual das exportações e das importações, no entanto, formam um importante indicativo da fragilidade econômica no período do regime militar, comprovada pelo Banco Mundial (2018). Ao longo de todo o período, observou-se uma redução no crescimento das exportações – que se mostrou até negativa em 1979 e 1980. Já as importações apresentaram crescimento apenas nos anos de 1977, 1979 e 1980; nos demais anos ocorreu um crescimento negativo. O crescimento médio, tanto das exportações, como das importações, contudo, foi positivo: médias anuais de 8,9% e 6,8%, respectivamente.

O gráfico 13 ilustra essa comparação.

**Gráfico 13:** Crescimento percentual no valor em dólares, anualmente, das exportações e importações de bens e serviços da Argentina entre 1976 e 1983



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2018).

### *A cadeia da carne no caso 1*

Há certa concordância entre os estudiosos que todo o setor agropecuário na Argentina sofreu mudanças quantitativas e qualitativas sutis, mas progressivas, ao longo do período em questão. Não diferente do que ocorreu com a bovinocultura, com consequências à jusante da cadeia. Para melhor entender o que ocorreu no contexto da CPA da carne bovina, torna-se necessário apreciar inicialmente a realidade em torno do efetivo bovino.

Se se fizer um retrocesso nesse campo, é possível verificar que houve na Argentina uma elevação do efetivo bovino com posterior estabilização a partir do segundo terço do século XX. Essa condição

veio acompanhada de uma sutil mudança nas áreas destinadas a essa atividade, tendo a região pampeana, pouco a pouco, cedido animais, percentualmente, para outras regiões do país: de um montante de aproximadamente 80% do rebanho nacional ocupando a região pampeana entre 1960 e 1975, chegou-se a 77% no início da década de 1990 (Azcuy Ameghino *et al.*, 1998).

Em números absolutos, a redução do efetivo bovino no restrito período entre 1976 e 1983 indicava que, enquanto em 1976 eram registradas 58,174 milhões de cabeças, em 1983 este número caía para 53,790 milhões, uma redução de 4,384 milhões de cabeças – equivalente a 7,5%. Concomitantemente a essa realidade, é importante destacar a significativa redução de estabelecimentos voltados a essa atividade no país – embora tenha havido um ganho de produtividade por área e por animal, no mesmo período. Tal mudança ocorreu substancialmente na província de Buenos Aires (Azcuy Ameghino *et al.*, 1998).

Um dos fatores que influenciaram no descenso da bovinocultura a partir da década de 1960 tem relação com a evolução natural do ciclo pecuário – ou seja, a liquidação e a retenção de animais em ciclos naturais, que variam entre cinco a sete anos. É natural que, em função dos preços dos animais terminados e das condições biológicas, haja retenções e abates de matrizes de tempos em tempos, redundando na variação da oferta e, conseqüentemente, influenciando no número total de animais destinados ao abate.

A cedência de terras oriundas da produção pecuária para a agricultura (cereais e oleaginosas, especialmente) e para outras atividades de maior retorno econômico provocou a criação de novos sítios de produção pecuária em direção à fronteira, uma vez que o custo de se criar nas áreas mais valorizadas da região pampeana tenderia a ser mais alto.

Essa realidade também promoveu mudanças na estrutura produtiva, alterando o manejo, as características do padrão racial dos animais e o custo de produção ao longo dos anos no país – afetando cabalmente o número de animais existentes.

Há ainda quem acrescente que o Estado teve a sua responsabilidade sobre tais mudanças, sejam elas de forma direta ou indireta, gerando o desestímulo à produção de bovinos no país. Arceo (2017) compartilha com outros autores a constatação de que houve interferência do Estado na área tecnológica, no preço da carne (interno e externamente) e na evolução dos salários reais da população, comprometendo a evolução da produção e o mercado de carne bovina no país, de forma mais efetiva, a partir da segunda metade do período de substituição de importações.

Após o caos econômico e institucional que impactou o setor da carne bovina ao longo do governo peronista, o governo de Videla suspendeu as imposições ao preço da carne, permitindo o livre ajuste dos produtos ao longo da cadeia. Contudo, o ajuste natural dos preços sofreu o impacto da liquidação de animais em função do ciclo pecuário, já que aquele período coincidia com o início da liberação das áreas destinadas à engorda para atender ao plantio de cereais e outros produtos agrícolas. A resposta do governo diante dos acontecimentos foi o favorecimento fiscal aos fazendeiros que mantiveram a retenção de seus animais no pasto.

Uma das ações mediatas de Videla para reorganizar o setor foi ainda promover a intervenção na CAP, buscando o saneamento financeiro da entidade e garantindo condições para transferir sua gestão aos antigos operadores. Da mesma forma, pôs-se em discussão, com os representantes do setor, eventuais alterações a serem feitas na Lei de Carnes e na composição da JNC.

Em 1978 Videla editou a Lei nacional nº 21.740, que estabelecia os novos objetivos, administração, atribuições e deveres da JNC. Tratava-se da volta ao plano liberal da Lei nº 11.147, ou da “sábua lei de carnes”, a original, de 3 de outubro de 1933 (Gorrotachegui, 1988, p. 34). Destaque se faz, nesta nova lei, sobre a nova composição da Junta, com maior número de integrantes (dez) e em maior proporcionalidade oriundos do corpo governamental.

À JNC cabia inspecionar as plantas destinadas ao abate de animais e ao processamento exclusivamente da carne bovina, suína e de aves (antes também incluía pescados e outros animais), avaliar as operações com animais e produtos, bem como os critérios adotados na comercialização e na movimentação contábil e financeira derivada. Ficou também sob responsabilidade da JNC proceder a classificação, tipificação e controle de qualidade dos animais e produtos do abate. Sobre o Serviço Nacional de Saúde Animal (Senasa), Méndez (1988, p. 49) aponta sua direta responsabilidade pela sanidade animal no país, seja “no campo, no laboratório ou na inspeção”.

A partir da reedição da Lei de Carnes, os frigoríficos passaram a oferecer seus produtos a diferentes destinos, se desvinculando da CAP. Mediante a preocupante situação econômica, algumas plantas de maior porte fecharam suas portas, sendo adquiridas por outros concorrentes, enquanto a venda de carne para o mercado interno se restringiu a cortes mais baratos – os cortes mais nobres eram destinados ao mercado externo, quando possível, dando origem ao que veio a ser chamado de “argentinização da indústria” no país (Gorrotachegui, 1988, p. 35).

Ainda sobre as ações do regime para o setor agroindustrial, é importante considerar o fechamento, em 1976, e a ordenação de demolição,

em 1979, do Frigorífico Lisandro de la Torre. Da mesma forma, a CAP, em 1978, foi definitivamente dissolvida e liquidada.

O governo Videla implantara um novo valor de cota para o preço da carne – bem abaixo do preço praticado no mercado –, oferecendo assim meios para a ampliação da oferta e, como consequência, redução do preço dos animais destinados ao abate. Tal medida conservava elevado o consumo, mas não permitia maiores estímulos ao crescimento da atividade pecuária – até porque a inflação elevada conservava também altos os preços dos insumos.

Em decorrência da inflação, o regime adotou um programa de restrição ao crédito, por meio da elevação das taxas de juros. Pode-se dizer, portanto, que a participação do Estado foi preponderante no processo de aceleração da redução do efetivo bovino, que teve início a partir da segunda metade da década de 1970.

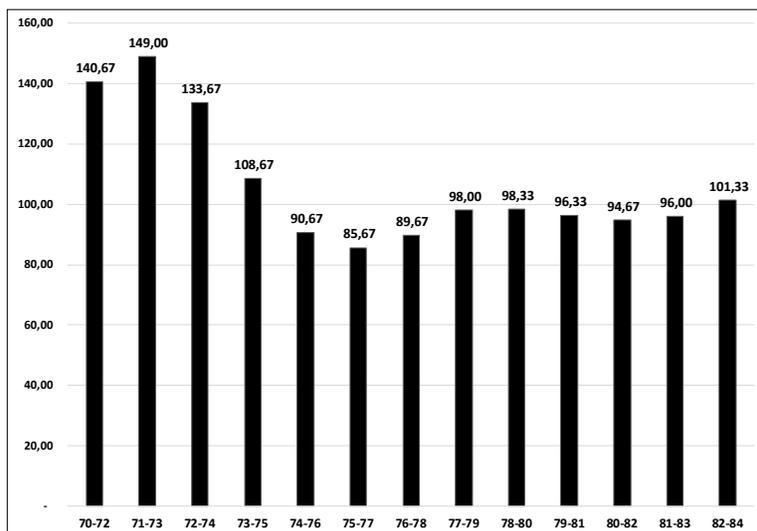
Sobre isso, devem ser consideradas as argumentações de Basualdo e Khavisse (1993). Para esses autores, a política de elevação da taxa de juros, com o fim de conter a inflação e reorganizar a economia, implantada pelo governo da Reorganização Nacional em 1977, influenciou fortemente o desempenho presente e futuro do agronegócio da carne bovina. Diante da oportunidade de transformar seu patrimônio (terra e animais) em ativos financeiros de alta liquidez e de importante valor monetário, e ainda, de se livrarem de pesadas dívidas advindas da aquisição de insumos em meio aos danosos custos da conjuntura macroeconômica, muitos pecuaristas decidiram liquidar seus plantéis e saírem da atividade. A atratividade das terras pampeanas para a agricultura, em detrimento da pecuária, favorecia ainda mais essa tomada de decisão. Em decorrência disso, a redução dos rebanhos bovinos na Argentina seria fato passível de ocorrer – como o foi.

A decisão de liquidação de plantéis provocaria ainda uma ampliação da oferta de animais destinados ao abate, com consequente redução do preço médio destes.

Essa redução no preço, contudo, já se iniciara desde os anos 1960, com flutuações decorrentes das incertezas nos mercados internacionais, mas se sustentaria de forma mais efetiva a partir do início da década de 1970, perdurando, pelo menos, até o segundo ano do governo do general Videla, e não mais retomando os patamares alcançados na década anterior – pelo menos até o fim do período da Ditadura militar argentina (gráfico 14).

Vale lembrar que o maior efetivo bovino registrado na Argentina em toda sua história foi de 61,1 milhões de cabeças, justamente no ano de 1977.

**Gráfico 14:** Preço médio do novilho no atacado – Mercado de Liniers (base 1960 = 100) entre 1970 e 1983 (médias trienais móveis)



Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de Barrios e Hopenhayn (2001), a partir de dados colhidos da JNC e da SRA/SAGP.

Em decorrência da crise econômica e da consequente ampliação da desigualdade de renda, surgiram mudanças nos hábitos de consumo da população, que passou a substituir a carne bovina por outras mais baratas – especialmente a carne de frango e a suína – além de passar a consumir habitualmente novos cortes bovinos (Azcuy Ameghino, 2005).

Os efeitos da crise trouxeram repercussões a todos os setores da economia, contudo, a manutenção do consumo de carne bovina (apesar da perda do poder aquisitivo) foi sustentada pela ampliação da oferta e pela restrição nas exportações.

O governo Videla adotou a política da não intervenção no mercado de carnes. Essa decisão trouxe benefícios a todos os atores da CPA, entretanto, o setor exportador (especialmente os frigoríficos) encontrou dificuldades na manutenção normal de suas atividades, chegando a operar com até mais de 50% de sua capacidade ociosa (Méndez, 1988).

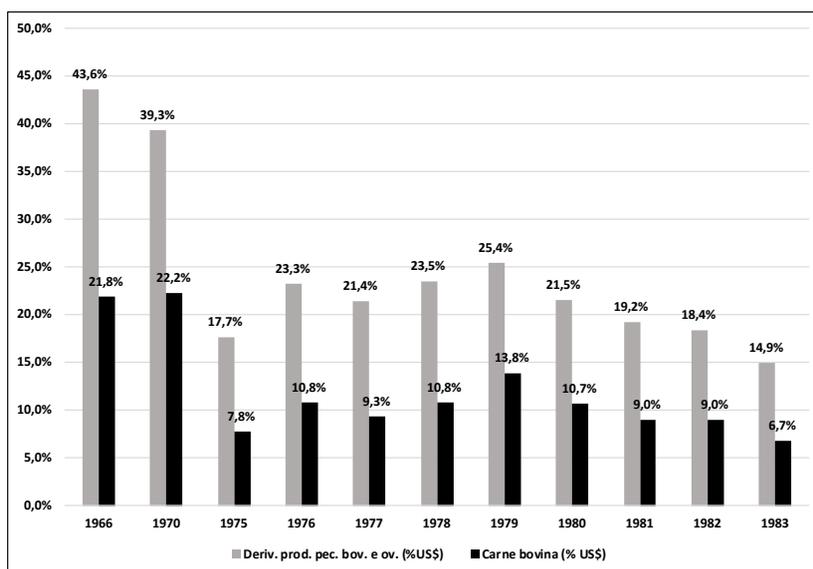
Os efeitos no setor, contudo, advieram de medidas indiretas impostas à economia. Conforme indicam Basualdo e Arceo (2006, p. 8), “a partir desse momento, o funcionamento do setor já não esteve regido pela relação entre dois preços (agrícola/pecuário), mas entre três (agrícola/pecuário/rendimento financeiro)”.

A respeito das exportações, vale comentar que a retração do valor correspondente à carne bovina já se encontrava em baixa nos últimos anos. Ao longo das quatro décadas de manutenção da política de substituição de importações, a dimensão dessa atividade ficou em torno de 20 a 25% do total de exportações, em dólares. Tal percentual viu, durante o regime militar, sua maior retração, alcançada em 1975, com 7,8% do volume comercializado. Considerando essa situação, Azcuy Ameghino (2005) admite ser 1974/1975 um divisor de águas na história das exportações de carne bovina e derivados na Argentina (gráfico 15).

A redução do número de plantas frigoríficas inglesas e estadunidenses ao longo do século foi reflexo dessa nova realidade, já que, contrariamente, cresceu o número de frigoríficos de pequeno e médio portes e de capital nacional. O crescimento do número desses estabelecimentos ao longo do segundo terço do século XX repercutiu no aumento de abates voltados ao mercado interno, sem que nenhuma planta frigorífica concentrasse mais que 4% do total de abates (Azcué Ameghino, 2005).

A situação dos frigoríficos exportadores não arrefeceu durante o regime militar, mesmo conservando a isenção de impostos prescrita pelo governo. Destaca-se que o imposto único, ou Imposto sobre Valor Agregado (IVA), implantado em 1975, não foi atribuído ao setor de carnes até outubro de 1980.

**Gráfico 15:** Percentual anual em dólares das exportações de derivados das pecuárias bovina e ovina e da carne bovina sobre o total exportado pela Argentina entre 1966 e 1983

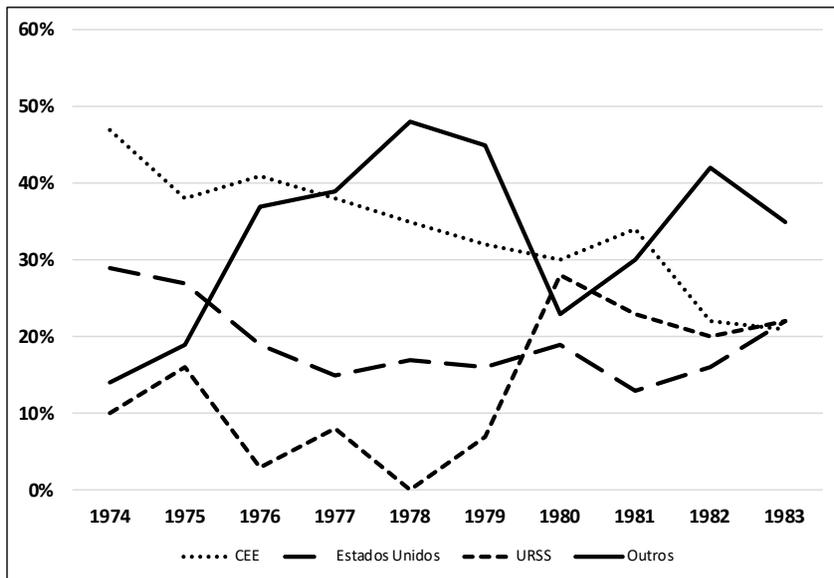


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos pela JNC citados por Azcué Ameghino (2005).

Em relação ao destino das carnes argentinas, cabe lembrar que os Estados Unidos e o Reino Unido representaram o destino de mais de 90% da carne argentina até por volta dos anos 1930. A partir daí, tal representação foi-se reduzindo, bem como o volume embarcado para tais destinos, até alcançar, em 1970, menos de 10% do volume exportado. A Segunda Guerra Mundial foi importante acontecimento, que permitiu a ampliação do espectro de clientes para a carne argentina, especialmente alguns países integrantes da URSS. Isso se conservou ao longo das décadas seguintes.

O gráfico 16 traz a variação percentual desse mercado entre os anos de 1974 e 1983.

**Gráfico 16:** Percentual do volume de carne bovina exportada da Argentina, em função do destino, entre 1974 e 1983

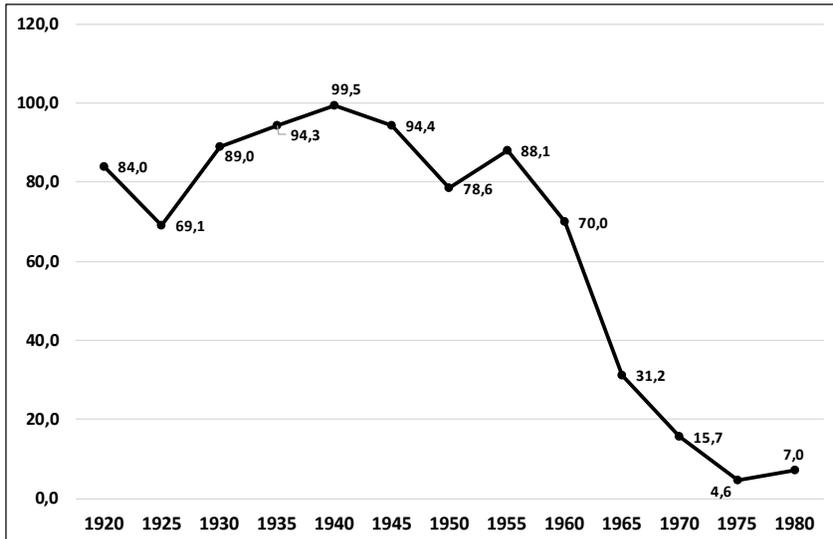


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos pela JNC e citados por Azcuy Ameghino (2005).

Destaca-se nela (gráfico 16) o decréscimo do volume de exportações para a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e para os Estados Unidos; e um crescimento significativo para a URSS e para outros países – especialmente países da África, do Oriente Médio e da América Latina – quando comparado ao período entre 1974 e 1983 (Azcuay Ameghino, 2005; Arceo, 2017).

O gráfico 17 mostra ainda o percentual do volume de carne bovina recebido pelo Reino Unido da Argentina entre os anos 1921 e 1980. Vê-se nela que o decênio pós-guerra foi decisivo para a expansão do *market share* da carne argentina, ampliando o distanciamento do mercado inglês.

**Gráfico 17:** Percentual do volume de carne bovina recebido da Argentina pelo Reino Unido entre 1921 e 1980



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos pela JNC e citados por Azcuay Ameghino (2005).

Talvez, o principal motivo externo para a redução do volume de exportações de carne argentina para o Reino Unido – e, nesse caso, também para outros países – seja a crise do petróleo, iniciada em 1973, geradora de uma inflação de âmbito internacional, e que ocasionou a redução do consumo de carne em muitos países, entre eles, importantes clientes da Argentina.

Arceo (2017) argumenta que o volume de carne bovina exportada passou a ser movido pelo preço da carne vendida internamente – ou seja, quando o preço interno tendia a baixar, o excedente de animais abatidos era revertido em produto de exportação. Contudo, esse autor acrescenta que, de alguma maneira, os preços externos não deixavam de afetar os preços da carne internamente. Estes tinham relação com a retenção e liquidação de animais destinados ao abate em outras importantes praças ofertantes no mundo, trazendo proximidade entre os ciclos pecuários da Argentina e de outros países, como o do Reino Unido, por exemplo.

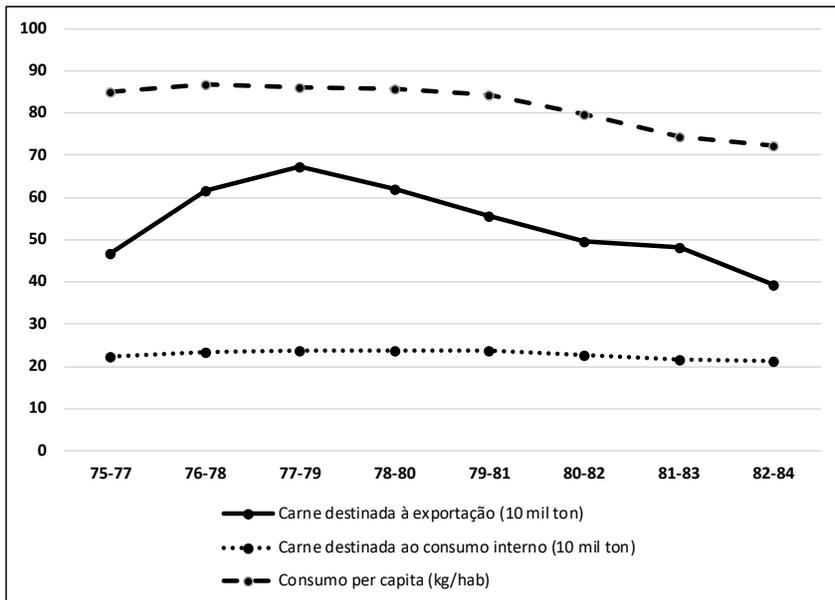
Outro fator que interferiu na queda da comercialização da carne argentina para o Reino Unido foi o aparecimento, em 1966, de um surto de febre aftosa na Inglaterra, cuja atribuição à entrada do vírus no país foi condicionada à carne advinda dos países fornecedores – nesse caso, principalmente a Argentina. Vale considerar que, desde os anos 1920, a febre aftosa já era realidade na Argentina e nunca havia sido empecilho para a importação de carnes pelo Reino Unido. Certamente, as motivações para tal alarde devem ter outras razões que não as de ordem sanitária.

Foi também no ano de 1966 que se estabeleceram pela CEE os critérios para o comércio mundial de carnes, determinando quais países se encontravam nos grupos daqueles livres e não livres da febre aftosa.

Tais critérios passaram a representar barreiras sanitárias, de impacto comercial, aos diferentes países exportadores e importadores. Para a Argentina, a condição de país “aftósico” criara dificuldades para colocação de seus produtos (carne e derivados) em alguns mercados, principalmente nos Estados Unidos e nos países da CEE, além de depreciá-los comercialmente.

No gráfico 18 é possível verificar uma proximidade na configuração das linhas que indicam a oferta de carne destinada aos consumos interno e *per capita*; e a diferença entre essas linhas e a que indica o volume de carne exportada. Essa comparação permite entender como o consumo interno tinha prioridade sobre a carne exportada. Ou seja, somente o excedente da carne consumida internamente seria destinado à exportação.

**Gráfico 18:** Consumo *per capita* de carne, volumes de carne exportada e destinada ao consumo interno entre 1975 e 1984 (médias trienais móveis)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos da JNC e da SRA/SAGP por Barrios e Hopenhayn (2001).

Em 1980, alguns países da Comunidade Econômica Europeia decidiram implantar a cota Hilton (assim identificada por ter sido adotada em reuniões ocorridas na cadeia de hotéis Hilton), que identifica uma cota pré-definida de fornecimento de cortes de carne a países exportadores com vistas a atender a importadores também pré-estabelecidos. Os cortes e critérios de qualidade da carne da cota Hilton foram estabelecidos e divididos em três grupos:<sup>1</sup> 1) cortes de traseiro: *bife angosto*, quadril e lombo (filé mignon); 2) cortes circulares especiais: *nalga de adentro*, *nalga de fuera* e *bola de lomo*; e 3) cortes de dianteiro: *bife ancho* sem cobertura. A cota Hilton estabelecida para a Argentina, na ocasião, representava 24% do montante a ser ofertado anualmente (5 mil t). Os demais países participantes eram os Estados Unidos (10 mil t), Austrália (5 mil t) e Uruguai (mil t). A identificação dos fornecedores, contudo, gerou inúmeras controvérsias entre os próprios agentes do setor, uma vez que não ficaram bem claros os fornecedores (produtores e frigoríficos), nem a participação financeira atribuída a cada um deles. A JNC, por fim, ficou com a responsabilidade de dividir o bolo (Bonasea; Lema, 2006).

É importante salientar que, apesar da movimentação causada pela cota Hilton, esta não promoveu importante alteração no volume de carne exportada e nem na ampliação da arrecadação.

No ano de 1981, motivações climáticas levaram os invernistas a anteciparem os abates, ampliando em mais de 1 milhão de cabeças o número de animais abatidos, em comparação com o ano anterior. O percentual de fêmeas abatidas alcançou 44%. Tais condições propiciaram uma forte redução dos preços, ampliando ainda mais a

---

<sup>1</sup> A denominação dos cortes segue padrão utilizado na Argentina.

redução nos estoques de animais (efetivo bovino) e a crise financeira pela qual o setor atravessava.

Ainda no âmbito da questão sanitária, destacou-se, em 1981, a promulgação da Lei nº 22.375, de 19 de janeiro, que facultava ao poder executivo a regulamentação da habilitação e funcionamento dos estabelecimentos que abatessem e/ou processassem produtos derivados de animais, transferindo poderes às autoridades sanitárias para punirem os infratores, em todas as unidades da federação.

Nos anos de 1981 e 1982, os rumores de reposicionamento, por parte do governo, da JNC e da JNG, retirando-lhes a autonomia e lhes condicionando ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Ministerio de Agricultura y Ganadería), ganharam notoriedade. Diante deles, a reação dos representantes da SRA e da FAA, das CRA, da Carbap, da Confederação Intercooperativa Agropecuária (Coninagro), da Associação de Cooperativas Agrárias (ACA), da Câmara Argentina de Indústrias Frigoríficas (Cadif), e de outros importantes integrantes de instituições do setor agropecuário, foi imediata, por meio de notas à imprensa, rechaçando as intenções do governo. Nessas notas, outras reivindicações se fizeram postas: maior representatividade do setor privado nos assentos do conselho diretivo; mais autonomia na destinação dos recursos apurados pelas Juntas; uma resolução sobre as indenizações aos acionistas da CAP; menor pressão tributária ao setor; entre outras. Sobretudo, as exigências eram de maior respeito ao que previa a Lei de Carnes de 1933 (Gorrotachegui, 1988).

No início de 1982, o governo transformou o Ministério da Agricultura e Pecuária (Ministerio de Agricultura y Ganadería) em Secretaria de Estado e promoveu a intervenção nas Juntas, justificando o feito como motivado por “razões imperiosas [...] que aconselham um exaustivo

*estudo da organização e suas funções*”. Em 15 de março de 1982, por fim, foi publicada na imprensa oficial a extinção das Juntas, por meio de um decreto que derogava a lei que lhes deu origem. As suas funções, o mobiliário e o pessoal envolvido foram subjugados ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Ministerio de Agricultura y Ganadería) mediante a criação da Direção Nacional de Pecuária e a Direção Nacional de Agricultura, no âmbito desse ministério. Este deveria assumir as diversas funções relativas às juntas; além de indenizar todo aquele que não mais iria atuar na atividade ou dela obter algum crédito. As reações ao decreto do Galtieri foram intensas, reproduzidas pelos representantes do setor, atores políticos e militares, levando-o a rever o que foi posto. A conjuntura da época, em meio ao enfraquecimento do governo pelo insucesso na Guerra das Malvinas, fez com que este voltasse atrás e tornasse sem efeito a medida anteriormente tomada. As argumentações postas pelo governo indicavam simplesmente a decisão de “não inovar” no setor (Gorrotachegui, 1988, p. 38-39).

A crítica condição financeira dos fazendeiros e das empresas a jusante da CPA induziram à evasão fiscal, que chegara a níveis muito elevados nos últimos anos do regime militar. Para minimizá-la, foi editada a Resolução nº 2.419, em setembro de 1983, que alterava o sistema de cobrança da taxa de 1% da JNC. Esta agora deveria ser agregada aos 7% destinados ao IVA, e o controle da arrecadação junto ao fisco passaria a ser feito semanalmente. A JNC passou a ser responsável também pelo acompanhamento dessa cobrança, que meses depois sofreu uma redução de 2% (Méndez, 1988).

Ao longo dos anos do regime militar, a JNC manteve sua atuação de representar o setor de produção e comercialização de carnes junto ao executivo nacional em meio às dificuldades econômicas e estruturais por

que passara o país. Suas funções se mantiveram relativamente inalteradas: controle, classificação e tipificação dos produtos cárneos, geração de informação, promoção e assessoramento ao poder executivo, bem como coordenação da exportação de carnes a mercados com compradores oficiais.

Gorochategui (1988) aponta variáveis contextuais no âmbito internacional, promovidas pela variação qualitativa e quantitativa da demanda, bem como variáveis internas, provocadas pela postura liberal e intervencionista do governo central. Essa autora destaca ainda a lenta e progressiva alteração nas características posturais da própria JNC no sentido de, aos poucos, ir-se assemelhando a um organismo da administração central – ela denominou esse efeito como “mimetização” da Junta, que se mostrou, de forma mais contundente, a partir da edição do Decreto nº 1.428, que incorporava o pessoal da JNC ao regime de carreira do funcionalismo público, com vistas a seguir o programa de restrição orçamentária do Estado.

### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 1*

Os elementos que se destacaram como interferentes na produção e comercialização de carne bovina ao longo do período da Ditadura militar argentina, entre 1976 e 1983 (período da Reorganização Nacional), são apresentados nos quadros 3 e 4, respectivamente, como aqueles decorrentes de ações do Estado e de agentes outros (integrantes e não integrantes da CPA da carne bovina). Também são apresentados, conforme a percepção deste autor, os graus de intensidade do impacto causado por esses elementos sobre o agronegócio da carne bovina e, somente no quadro 3, as variáveis explicativas correspondentes à participação do Estado no setor.

No quadro 3 são apresentadas distintamente as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele. Algumas das políticas adotadas correspondem a mais de uma variável.

As variáveis identificadas correspondem algumas daquelas descritas no quadro 2, apresentadas na parte referente ao método do estudo. São elas: A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva; A2 – Políticas que afetam a desoneração fiscal ou tributária; B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; B2 – Políticas que afetam a burocratização; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; F1 – Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura; e F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

Entre os achados levantados, destacam-se aqueles indiretos relacionados à busca de conter a crise econômica e seus efeitos (especialmente a inflação), bem como os efeitos diretos provocados sobre o preço da carne e sobre a manutenção do consumo internamente, além das políticas intervencionistas sobre a JNC.

**Quadro 3:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina no período da Ditadura militar argentina: 1976-1983 (caso 1)

(continua)

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>GI</b>
Aproximação ao Estado de grupos empresariais domésticos, bem como de alguns grupos multinacionais, garantindo-lhes prebendas estatais (IND)	E1	1
Promoção de medidas econômicas com o viés liberal, eliminando barreiras tarifárias e atraindo capital externo, com desvalorização da moeda local (IND)	E1	3

**Quadro 3:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina no período da Ditadura militar argentina: 1976-1983 (caso 1)

(conclusão)

Desajuste na política econômica, causando redução nas reservas financeiras e consequente inflação (IND)	E2	3
Aproximação da União Soviética e de outros países do bloco socialista a partir de implantação de abertura econômica (IND)	E1	2
Adoção de programa de restrição ao crédito, por meio de elevação das taxas de juros, o que desestimula a produção em detrimento da aquisição de ativos financeiros (IND)	B1	3
Implantação de valor de cota para o preço da carne abaixo daquele praticado no mercado (DIR)	E1 E2	2
Intervenção na CAP, seguida de sua liquidação (DIR)	A1	2
Edição da Lei Nacional nº 21.740, que estabelecia os novos objetivos, administração, composição, atribuições e deveres da Junta Nacional de Carnes (JNC) (DIR)	A1	3
Fechamento e demolição do Frigorífico Lisandro de la Torre (DIR)	F1	1
Edição da Lei Nacional nº 22.375, que conferia poderes às autoridades sanitárias e regras de controle dos estabelecimentos processadores de carne (DIR)	F2	2
Tentativa incorporação da JNC ao Ministério da Agricultura e Pecuária ( <i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i> ) (DIR)	A1 B2	3
Alteração no sistema de cobrança da taxa de 1% da JNC, agregada aos 7% destinado ao IVA. Meses depois essa taxa sofreu uma redução de 2%. (DIR)	A2	2

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

No quadro 4 são apresentadas as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da CPA da carne bovina. Apresenta também as variáveis não correspondentes às ações do Estado, mas que causaram efeitos sobre a produção e a comercialização de carne bovina no período.

Especificamente, no período, foram identificadas como eventos não produzidos pelo Estado: ocorrências naturais (ciclo pecuário e

clima); motivações gerenciais e econômicas geradas por parte dos pecuaristas; mudanças de hábitos dos consumidores; e movimentos políticos e macroeconômicos movidos por outros países (a respeito da incidência de febre aftosa e da crise do petróleo).

**Quadro 4:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes 1976-1983 (caso 1)

Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)	GI
Ciclo pecuário, produzindo liberação de áreas destinadas à engorda para atender ao plantio de cereais e de outros produtos agrícolas	2
Migração paulatina de parte das atividades pecuárias do país para regiões de fronteira, ao norte e ao sul do país	1
Mudanças nos hábitos de consumo da população, que passa a substituir a carne bovina por outras mais baratas – especialmente a carne de frango e suína; introdução de novos cortes no hábito de consumo de carne bovina do argentino	2
Crise do petróleo, iniciada em 1973, geradora de uma inflação de âmbito internacional, com conseqüente redução do consumo de carne em muitos países e das exportações	3
Aplicação de critérios pela Comunidade Econômica Europeia para controle da febre aftosa por meio da precificação e da restrição ao comércio e trânsito de carnes e de animais entre países	3
Implantação da cota Hilton	3
Efeitos climáticos	2

GI: Grau de intensidade

## **Caso 2: Redemocratização argentina (de 1984 a 2001)**

### ***Conjuntura política e macroeconômica do caso 2***

Encerrado o período do regime militar, tomou posse em dezembro de 1983, para presidir da Casa Rosada, o radical Raúl Alfonsín,

contrariando as expectativas de que o peronismo (por meio do Partido Justicialista) voltaria a comandar o país. O processo de redemocratização (reestruturação dos direitos civis, julgamentos dos atos ditos terroristas e das juntas militares, eliminação da censura etc.) e as questões econômicas, representadas pela elevada inflação e a dívida pública, foram os grandes desafios de seu governo.

Ainda no governo Alfonsín, tiveram início os entendimentos para a consolidação do Mercosul, um ímpeto de integração comercial entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; foi assinado o tratado de paz e amizade com o Chile; e implantados planos de erradicação do analfabetismo, contra a pobreza e a fome, e em prol de direitos civis.

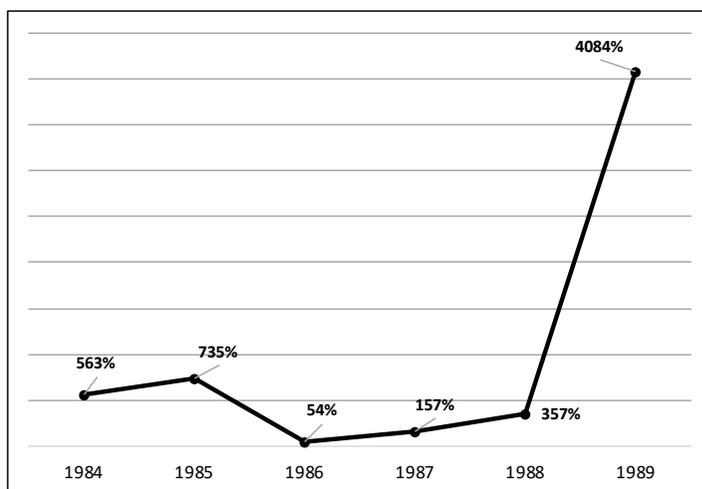
A gravidade da situação econômica argentina não seria sanada com a simples volta da democracia – como quisera acreditar o partido do presidente, a UCR. Alfonsín cumpriu seu mandato até julho de 1989, e nesse período, a inflação mostrou-se de difícil controle. Ainda que em 1985 fosse implantado o Plano Austral, com breve período de sucesso, e em 1988, o Plano Primavera, com menor amplitude que o anterior, a inflação não se arrefeceu – o que levou ao encerramento dos empréstimos por parte do Banco Mundial e à hiperinflação no último ano de seu governo.

Os interesses políticos dos membros da UCR, devotados a garantir um número expressivo de representantes na Câmara dos Deputados, não permitiram os ajustes fiscais necessários ao sucesso dos planos econômicos e, dessa forma, a manutenção de impostos à exportação foi necessária, inibindo a competitividade do país. Caballo e Runde (2018) argumentam que o grande mal da economia latino-americana (o estruturalismo econômico latino-americano) e, em especial, o da Argentina, foi o direcionamento (indevido) dos ganhos ao financiamento do

emprego e dos bens públicos, e não à economia e à renda da população. A manutenção da estrutura de governo, com elevado gasto público inviabilizou a saúde econômica.

O gráfico 19 apresenta a evolução da inflação ao longo do governo Alfonsín.

**Gráfico 19:** Taxa anual de inflação durante o período do governo Alfonsín (1984-1989)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Caballo e Runde (2018).

Diante do descontrole inflacionário, em prol do bem-estar econômico do país, Alfonsín decidiu antecipar o fim de seu mandato em sete meses, passando o posto presidencial ao vencedor das eleições de 1989: o peronista (do Partido Justicialista) Carlos Menem.

Menem permaneceu no comando do governo pelo período de dez anos e meio (por dois mandatos), de julho de 1989 a dezembro de 1999. Ao assumir a presidência, Menem enfrentou o fantasma da hiperinflação herdada por Alfonsín. Com vistas a superá-la, não atendeu completamente ao Consenso de Washington, aplicando apenas

algumas das medidas acordadas, tais como a liberalização do comércio, a desregulamentação da economia, com maior acesso aos mercados, a privatização de várias empresas e o aumento de impostos.

Tais ações permitiram controlar a inflação a partir do segundo ano de seu primeiro mandato, tendo como principal e mais duradouro Ministro da Economia e da Produção, o economista Domingo Cavallo, autor do Plano de Convertibilidade, a partir de fevereiro de 1991.

Para o controle da inflação, Menem promulgou a Lei da Convertibilidade, que obrigava o Banco Central a estabelecer a paridade da moeda argentina na relação de 1 peso igual a 1 dólar. A partir de 1991, a inflação encontrou níveis que há tempos não se via no país, chegando à deflação a partir de 1997.

A tabela 3 apresenta a evolução da taxa de inflação ao longo do governo Menem.

**Tabela 3:** Taxa anual de inflação durante o período do governo Menem (1989-1999)

Ano	Taxa de inflação
1989	1344%
1990	84%
1991	18%
1992	7%
1993	4%
1994	2%
1995	0%
1996	0%
1997	-1%
1998	-2%
1999	-1%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Cavallo e Runde (2018).

Em resposta a essa medida, o PIB nacional elevou-se, embora se mantivesse em declínio o PIB industrial, já que se tornara caro produzir nessas condições – o que repercutiu em desemprego nesse setor.

A convertibilidade ampliou a dívida pública, embora também houvesse aumentado as exportações e os investimentos em alguns importantes setores da economia (energia, transportes, comunicações, armazenagem, mineração, agricultura etc.). Ao serem comparadas as décadas de 1980 e 1990, o crescimento médio anual do PIB argentino deu um salto de 0,7% (Caballo; Runde, 2018).

Ainda no governo Menem, foi concretizado o acordo do Mercosul (iniciado por Alfonsín) e reformada a Constituição Nacional; foi ainda realizado o indulto a vários militares e revoltosos da época do regime militar. Destaque deve ser dado, contudo, para o fato de que seu governo foi marcado por inúmeras denúncias de corrupção.

A deflação instalada nos últimos anos do governo Menem ameaçava a estabilidade econômica, já que impedia o crescimento da economia. Houve recessão no quarto trimestre de 1998 devido à ausência de crédito disponível ao setor privado e a elevação dos gastos públicos provinciais. Ampliou-se também, no período, o montante da dívida pública, em função da grande quantidade de títulos públicos emitidos pela Argentina nos anos anteriores.

Fernández (2012) chama a atenção para as consequências da manutenção das taxas de juros ao longo do período dos governos da Redemocratização na Argentina, em especial ao longo da vigência da Lei da Convertibilidade, quando a inflação baixa, ou deflação, ampliou as dívidas, com taxas de juros agressivas, do que em período de inflação. Além do mais, a restrição de crédito, fato marcante naquele período, garantiu maior poder ao detentor do capital. Nesse quadro,

a situação dos produtores rurais – especialmente dos pequenos e médios – foi peculiar e dramática.

Segundo esse autor, era perceptível que muitos investidores locais acabassem transformando o pouco crédito disponível em dívidas, e quitassem muitas dessas dívidas com novos empréstimos. A situação era mais dramática com os pequenos e médios empresários (no caso, pequenos e médios produtores rurais), que acabaram por reduzir seu patrimônio, ou mesmo desfazer-se dele.

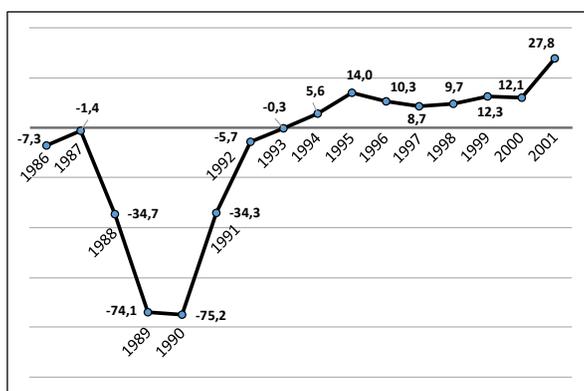
Para o setor rural como um todo, Fernández (2012) aponta a maior gravidade dessa situação com os pecuaristas, quando comparados aos produtores agrícolas (de cereais, oleaginosas e forrageiras), ou mesmo àqueles que desenvolviam a atividade mista. Certamente tal agravamento derivava do grau de acompanhamento mais acurado na atividade agrícola ou do menor prazo para a realização dos lucros, quando comparado com a atividade de bovinocultura.

Embora Menem tivesse se lançado candidato a um terceiro mandato nas eleições de 1999, os prognósticos se mostravam desfavoráveis à sua vitória, fato que o levou a desistir do pleito. Em dezembro daquele ano, assumiu a presidência um representante de uma aliança de centro-esquerda, o radical Fernando de la Rúa.

De la Rúa recebeu de Menem um país com uma dívida externa equivalente a 111 bilhões de dólares (que chegaria a US\$ 135 bilhões em 2001), uma taxa de desemprego de 14% e um índice de pobreza de 26,7%. Esses números indicavam uma precariedade social que se estendia às áreas da saúde e da educação – uma bolha prestes a estourar, segundo Caballo e Runde (2018).

O gráfico 20 mostra a variação da taxa de juros reais entre os anos de 1986 e 2001.

**Gráfico 20:** Variação da taxa de juros reais entre os anos de 1986 e 2001



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos da Fundação Norte e Sul por Fernández (2012).

As diversas alternativas de controlar a crise instalada, por meio da implantação de reformas trabalhistas, pedidos de auxílio ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a bancos privados, negociações com os sindicatos e junto ao Congresso Nacional, não produziram os efeitos esperados.

Em 2001 foi empossado o então Ministro da Economia do governo Alfonsín, Domingo Cavallo, na tentativa de trazer alento à instável economia do país. Cavallo implantou novos tributos e medidas de cortes de gastos públicos. Contudo, a fragilidade das medidas e a incapacidade do governo de conter a crise geraram uma crescente retirada de depósitos bancários, que foi contida com o congelamento dos fundos e o impedimento de retiradas pelos correntistas (medida denominada *corralito* devido à impossibilidade de mobilidade dada ao dinheiro). Caballo e Runde (2018, p. 352) argumentam que “todo o esforço para reduzir gastos e aumentar os ganhos só serviu para pagar cada vez mais os juros” da dívida.

A permanência do *corralito* por quase um ano gerou a revolta popular, com saques e vandalismos, seguidos da necessidade de

implantação do estado de sítio. Em meio ao caos instalado, várias mortes ocorreram, inclusive de menores de idade. A reação popular – da classe média – ocorreu por meio do movimento conhecido como *cacerolazo*, bater de panelas pelas ruas.

De la Rúa deveria cumprir seu mandato até o ano de 2003, porém, mediante o caos instalado, veio a renunciar em 20 de dezembro de 2001, deixando o posto a ser ocupado por dois outros presidentes interinos (já que seu vice-presidente, Carlos Álvarez, havia renunciado em 2000 por denúncias de corrupção): Adolfo Rodríguez Saá (por alguns dias) e Eduardo Duhalde (que veio a cumprir o período restante do mandato de De la Rúa).

### *A cadeia da carne bovina nos últimos anos do século XX (caso 2)*

A conturbada rede de problemas políticos, sociais e econômicos que a Argentina viveu após o fim do regime militar trouxe grande obscuridade para um setor tão específico e importante para o país, como sempre foi o da carne bovina. Contudo, é possível identificar que a produção de bovinos, o abate para consumo local e as exportações se conservariam relativamente constantes nesse período, apesar de algumas variações de relativa importância.

Novas tecnologias aplicadas à produção de bovinos (e sua especialização para animais produtores de carne e de leite) parecem ter encontrado os sistemas de produção que se adequariam ao ambiente e à maior necessidade de maior ganho de peso por animal ou por hectare. Os sistemas de produção em confinamento (*al corral* ou *feedlot*) tornaram-se mais comuns, bem como as atividades de produção integradas com a agricultura.

No caso da produção de bovinos na região pampeana, a atividade encontrou formas distintas de se desenvolver, conforme as características do solo: uma zona de produção predominantemente pecuária e uma zona de produção mista, em meio a pastagens nativas e cultivadas. Via-se, desde os anos 1970, uma crescente redução dos plantéis, ou seja, uma pecuária cedendo cada vez mais espaço para a agricultura, já que esta absorvera mais e melhor respondera, em menor tempo, às tecnologias implantadas (Azcuay Ameghino *et al.*, 1998).

Basualdo e Arceo (2006) confirmam tal argumentação e indicam uma redução do número de animais na região pampeana mais intensa que a redução do rebanho nacional, indicando uma anterior migração dessa atividade para as regiões de fronteira – deixando assim as terras mais férteis do país para a agricultura. Eles apontam que a partir de 1996 a área da região pampeana da província de Buenos Aires deixou de ter sua supremacia na pecuária, pelo menos economicamente: 27% da área ocupada pela agricultura representava 59% do valor bruto da produção na região.

Para esses autores, a evolução do rebanho bovino na Argentina permaneceu constante, com leve tendência à queda – um reflexo do preço dos animais ofertados ao abate. Eles argumentam ainda que a atividade pecuária tem uma característica dúbia: da mesma forma em que os animais são tidos como bens de consumo, são também bens de capital, ou seja, são vendidos como produto ao mesmo tempo em que podem ser liquidados ou retidos (inclusive as matrizes), em função dos preços de demais ativos. Essa situação mostra a direta relação dessa atividade com a situação econômica do país. Quando os preços dos animais deixavam de ser favoráveis diante das ofertas de outros ativos (ativos financeiros, por exemplo), não era difícil se desfazer do rebanho e arrendar (ou vender) a terra.

Essa realidade vai ainda ao encontro do que Barrios e Hopenhayn (2001, p. 247) argumentam a respeito dos proprietários de terra – especialmente os agropecuaristas – da região pampeana. A trajetória de ocupação dessa região agregou motivos para que a política econômica implantada a partir do regime militar reduzisse o interesse pela atividade pecuária. Para eles, copiando Ernesto Sábató em sua análise sobre a classe dominante na Argentina, “a participação dos grandes proprietários rurais na atividade financeira é um dos elementos centrais de seu comportamento histórico, que privilegia a inserção multissetorial para a diversificação de riscos e a maximização da rentabilidade no curto prazo”.

Um dado interessante, que auxilia na percepção sobre o perfil desse agropecuarista, ao indicar o grau de concentração de terras na região pampeana no ano de 1988, foi apresentado por Basualdo e Arceo (2006), a partir de dados de uma pesquisa do primeiro autor. A pesquisa apurou que 43,1% da área estava na mão de 53 proprietários de terras com mais de 10 mil ha, com média de 23.543 ha, por proprietário. Nessa escala, os outros 31,4% da área estavam na mão de 799 proprietários com área entre 2,5 mil ha e 5 mil ha. Ela indicou ainda que 70% dessa área era destinada à produção pecuária, com valor de produção equivalente a 41%, mas chama a atenção para o fato de que a maior parte das terras ocupadas eram de alguma forma aproveitadas. O grau de subaproveitamento não ultrapassa 8% da área total.

Confirmando mais uma vez a argumentação supracitada, como visto no caso anterior (período da Ditadura militar argentina), a elevada taxa de juros foi fator desestimulante à atividade produtiva (gerando a redução dos preços da terra e dos animais, com conseqüente liquidação destes). Essa realidade persistiu nos governos da Redemocratização

argentina, movida por juros elevados em período de baixa inflação, ou de inflação negativa (consequência da aplicação da Lei da Convertibilidade); por outro lado, a garantia de consumo interno da carne bovina favoreceu a manutenção da atividade, mesmo com constantes e pequenas variações nos preços da carne.

Outra característica que se viu em expansão a partir dos anos 1980 foi a ampliação da atividade em terras arrendadas. Fato que ficaria evidente de forma mais organizada na década seguinte.

Numa análise pormenorizada do período Alfonsín, vê-se uma pressão para elevação dos preços dos animais destinados ao abate, nos primeiros meses após a sua posse. Essa alta nos preços acompanhou a inflação crescente herdada do governo anterior e se mostrou iminente diante da frustrada incapacidade de controle percebida no novo governo. O conflito de opiniões sobre os preços praticados foi tema comum entre os órgãos oficiais, que acusavam os pecuaristas de praticá-los indevidamente. Estes, por sua vez, se defendiam, argumentando que os preços eram reflexos da pressão do consumo em função da redução no efetivo bovino dos últimos anos.

Não tendo como não adentrar a ciranda de preços, a indústria frigorífica repassou seus maiores gastos ao setor de consumo, mas se privou de exportar com elevados custos. Em contrapartida, a população passou a recusar a comprar carne bovina, promovendo um boicote temporário ao produto. Diante desse quadro, sem efetiva resposta das autoridades governamentais, os sindicatos de trabalhadores da indústria, os seus empresários e os representantes do comércio varejista decidiram, por conta própria, adotar um limite de abates que justificariam os ganhos, o abastecimento, a manutenção dos salários dos trabalhadores e o consumo.

Nos anos de 1985 e 1986, a alta inflação gerou redução nos prazos de pagamento para não mais de 15 dias dos animais abatidos e da carne destinada ao comércio, bem como foram estabelecidos os mais baixos preços historicamente praticados no setor – a inflação impossibilitava o acompanhamento dos preços dos produtos. Diante de tal situação, o governo implantou o Programa de Saneamento da Indústria Frigorífica, com vistas a refinar as dívidas do setor. Nas reuniões da JNC, foi defendida a proposta de que o governo deveria promover a formação de estoques interventores – consta em atas de reuniões da JNC uma carta diretamente ao Secretário da Agricultura, expondo as dificuldades pelo qual os frigoríficos estavam passando.<sup>2</sup>

A tabela 4 ilustra a variação da inflação, os planos econômicos, as taxas de juros e o constante, porém, levemente declinante, efetivo bovino, ao longo do período.

**Tabela 4:** Taxa anual média de inflação e de juros, efetivo bovino e planos econômicos nos anos de governos da Redemocratização argentina (1984-2001)

(continua)

Governo	Plano	Ano	Taxa de inflação	Taxa de juros	Efetivo bovino (milhões cab.)
Alfonsín		1984	688%	27,7%	54,6
	Austral	1985	385%	3,5%	54,0
		1986	82%	3,1%	52,5
		1987	175%	-0,4%	51,0
	Primavera	1988	388%	-5,0%	52,3
		1989	4924%	59,6%	52,6

<sup>2</sup> Ata de reunião da Diretoria da Junta Nacional de Carnes nº 208, de 10 de abril de 1985.

**Tabela 4:** Taxa anual média de inflação e de juros, efetivo bovino e planos econômicos nos anos de governos da Redemocratização argentina (1984-2001)

(conclusão)

Menem		1990	1344%	6,7%	52,8
	Converti- bilidade	1991	84%	25,6%	52,5
		1992	18%	16,8%	53,0
		1993	7%	9,0%	52,7
		1994	4%	18,7%	53,2
		1995	2%	19,1%	52,6
		1996	0%	12,7%	50,8
		1997	0%	10,7%	50,1
		1998	1%	11,2%	48,0
		1999	-2%	11,8%	49,1
De la Rúa		2000	-1%	12,0%	48,7
		2001	4%	28,6%	48,8

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados colhidos de Caballo e Runde (2018), BCRA (1985, 1987a, 1987b, 1989a, 1989b, 1994), FAO (2018), Cepal (2018) e Banco Mundial (2018).

Outras preocupações da JNC nos anos iniciais do governo Alfonsín dizem respeito à ausência de envases (caixas) para o atendimento das demandas do Plano Alimentar Nacional (PAN). Tratava-se de uma promessa de campanha que fora transformada em programa de governo, e que consistia em distribuir uma caixa com uma cesta de alimentos básicos à população mais carente (cerca de 700 mil famílias). Entre outros produtos (arroz, poroto,<sup>3</sup> farinha de trigo, óleo e leite), a cesta incluía também carne enlatada.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Grão de uma leguminosa da família *Fabaceae* (a mesma do feijão).

<sup>4</sup> Atas de reunião da diretoria da Junta Nacional de Carnes n<sup>os</sup> 228 e 229, de 9 e 17 de outubro de 1985.

Quanto ao setor produtivo, as vendas diretas de animais ocorridas nas fazendas (não utilizando o Mercado de Liniers<sup>5</sup>) voltou a acontecer ao nível das fazendas – como na época do regime peronista – como forma de evadir-se dos custos de fretes e do fisco. O governo reagiu e interveio no mercado, restringindo as vendas de carne. No entanto, tal medida durou pouco tempo, já que se constatou que os riscos de desabastecimento poderiam ser maiores. A falta de controle e referênciam nos preços praticados em todos os elos do setor encontravam uma variação de até 110% (Méndez, 1988).

Vale destacar que os preços da carne no mercado interno permaneciam condizentes com o poder de compra debilitado do consumidor – diante da inflação e/ou do desemprego –, ou seja, pressionados para baixo. Com as limitações impostas à exportação da carne (em função de uma recessão mundial e das restrições dos mercados compradores, devido ao risco da febre aftosa), qualquer elevação na oferta implicaria redução das margens. Além da própria crise internacional, Azcuy Ameghino (2007) argumenta que o controle da doença na CEE, prestes a colocar a Europa como área livre sem vacinação, condicionava a compra de carne para o continente somente se oriunda de países que estivessem na mesma condição.

A redução constatada do efetivo bovino argentino, em torno de 6%, implicava uma elevação do preço do novilho em mais de 10%, no mesmo período, permitindo entender que tal inelasticidade ocorrida poderia indicar que o sistema tivesse encontrado o seu limite. Isso se confirma, já que em 1988 as exportações também haviam

---

<sup>5</sup> Mercado oficial de comercialização e definição de preços de bovinos para criação e para o abate realizado em Buenos Aires. Considerado como um dos mais importantes do gênero do mundo.

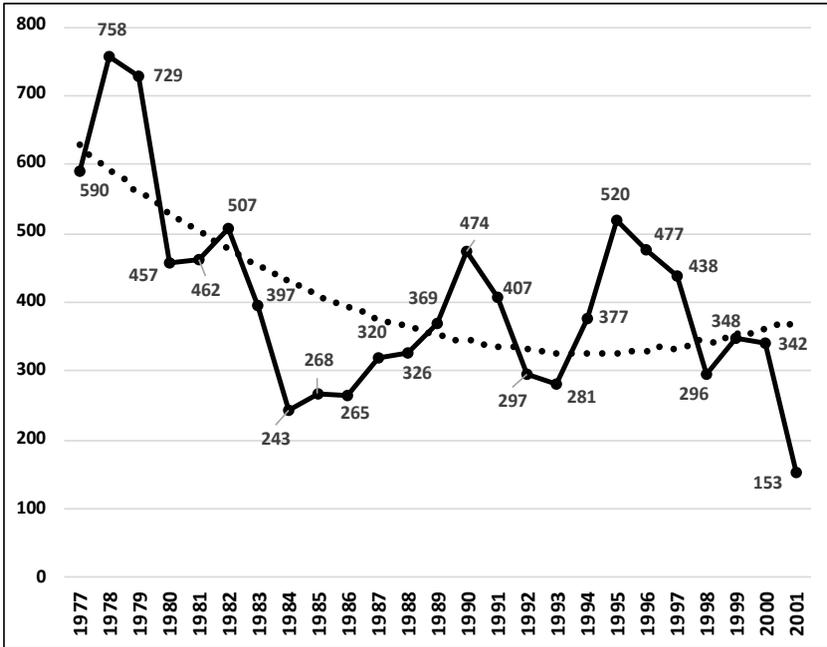
diminuído devido ao aparecimento de casos de Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB) – doença conhecida como “mal da vaca louca” – detectados na Europa (Basualdo; Arceo, 2006).

Segundo o Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA, 2012), os ciclos pecuários mostraram-se determinantes para a oferta de animais ao abate a partir dos anos 1930, bem como para as exportações de carne bovina, interferindo diretamente na ampliação e na restrição das plantas frigoríficas. Ao longo do período dos governos da Redemocratização argentina, viu-se uma breve recomposição dos rebanhos, entre 1982 e 1984, seguida de uma forte liquidação destes até o ano de 1988; entre 1989 e 1994, viu-se a ocorrência de uma breve recomposição, seguida novamente de um período de liquidação até 1998; entre 1999 e 2002, os rebanhos conservaram-se numa certa estabilidade.

Em função de todos esses percalços no setor produtivo, registrou-se uma redução da fatia de participação da carne bovina na cesta de produtos destinados à exportação na Argentina, de cerca de 30% do maior volume exportado ao longo dos anos 1980. Essa marca iria se reduzir ainda mais até o fim do século.

O gráfico 21 mostra a redução real no volume de exportações de carne bovina entre 1977 e 2001, indicando uma substancial queda – indicada por uma linha de tendência. Nota-se que os períodos de mais forte redução coincidem com o início do governo Alfonsín (1983) e o final do governo Menem (2001).

**Gráfico 21:** Variação do volume de carne bovina exportada (mil toneladas) da Argentina entre 1977 e 2001 (com linha de tendência)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IPCVA (2012).

A situação dos frigoríficos, especialmente os exportadores, tornava-se complexa, cabendo às plantas de menor porte melhor se estabelecerem em relação às condições do mercado. Fato interessante, neste ponto, é perceber que houve uma redução na concentração dos abates, em ritmo semelhante à variação do *ranking* dos frigoríficos exportadores. Tal situação se fortalece com Lei de Promoção de Exportações<sup>6</sup> (publicada em 1984 e reeditada em 1986), que permitia que grupos de pequenos e médios produtores, formados por meio de cooperativas ou outros tipos de agremiações, se transformassem em exportadores,

<sup>6</sup> Lei nº 23.101, de 2 de novembro de 1984.

desde que atendessem aos requisitos sanitários, fiscais e estruturais para tal operação. Essa lei, editada inicialmente em 1984, tinha como maior elemento motivador o incentivo às exportações por meio da redução de taxas aduaneiras e da devolução de impostos em alguns casos, quando, em contrapartida, houvesse a aquisição de insumos para o aprimoramento tecnológico ou a aquisição de bens e materiais produzidos no país. A Lei nº 23.101 também estimulava a formação de acordos e intercâmbios binacionais, como forma de estimular a indústria exportadora na Argentina.

O fato é que as operações governamentais não atendiam às demandas do setor frigorífico, que se apresentava com capacidade ociosa e com poucas expectativas de recuperar o *status* produtivo de décadas anteriores. Em uma reunião realizada em 25 de junho de 1986,<sup>7</sup> diretamente com o presidente da nação, representantes do setor apresentaram o quadro de decadência dos frigoríficos, movidos pela defasagem do preço do bovino vivo – razão da liquidação frequente de rebanhos – e a defasagem com o preço final praticado. Discutiram também a necessidade de que fossem ampliados os cargos técnicos da Senasa e de que se trabalhasse para mudar paulatinamente os hábitos de consumo no país, favorecendo as exportações de cortes demandantes no mercado externo. Nessa ocasião, o presidente Alfonsín prometera ampliar as compras comunitárias por parte do governo, buscando estimular a demanda e, conseqüentemente, melhorar os preços para o setor.

A participação da JNC passou a se postar como incapaz, diante das dificuldades apresentadas no mercado de carnes, da conjuntura macroeconômica na Argentina e da nova configuração dos interesses

---

<sup>7</sup> Anexo de Ata de Reunião da JNC nº 256, de 25 de junho de 1986.

globais pelo produto. Algumas propostas apresentadas pela organização, nos últimos anos da década de 1980, nem sequer saíram do papel ou das atas de reuniões da Junta, tais como a formação de um Plano Nacional e de um Plano Global de Carnes.<sup>8</sup>

Segundo Gorrochategui (1988, p. 105-106),

O comportamento administrativo dos agentes da JNC está condicionado pelas transformações contextuais que tem sofrido a instituição. A cultura organizacional sofreu uma paulatina deterioração da “memória institucional” e a desativação dos mecanismos de envolvimento e socialização dos agentes. A motivação principal dos agentes da Junta parece ser o incentivo salarial. As relações de autoridade estão marcadas no sistema de concessões e de distribuição de recursos de poder até o nível gerencial e de recursos materiais até o núcleo de operações.

Diante das dificuldades enfrentadas pela JNC em alcançar melhor desempenho conjuntural no setor e da conseqüente insatisfação dos agentes produtivos, foi solicitada a elaboração de um projeto de reestruturação da Junta, por parte do Instituto Interamericano de Cooperação à Agricultura (IICA). O projeto foi discutido nas reuniões de diretoria da JNC entre junho de 1988 e maio de 1989, encontrando a adesão dos integrantes do órgão e a sua implantação teve início com a capacitação do pessoal que integrava o seu corpo técnico. Basicamente, a proposta visava o fortalecimento da instituição, mudanças no seu papel interventor, revisão da Lei nº 21.740 e adoção de condicionantes sobre as ações de comercialização entre os agentes privados envolvidos, além de propor a atuação da Junta

---

<sup>8</sup> Atas 247 a 257, de abril a julho de 1986.

como “educadora” dos produtores e consumidores, de forma a garantir melhoria nos preços.<sup>9</sup>

Os resultados do projeto elaborado pelo IICA logrou algum êxito, todavia, as ações da JNC continuaram a não atender os interesses do setor – especialmente, pela precária conjuntura econômica da época, que reprimia a demanda de carne pelo consumidor; pela seca prolongada, que afetou os negócios, gerando sobreoferta de animais ao abate, no início do ano de 1989; e pela manutenção da imagem construída da Junta, como órgão burocrático e “rígido”, voltado à prática de ações pouco atrativas ao setor, como aplicação de multas, participação em eventos e feiras, deliberações sobre a cota Hilton, com frequentes viagens internacionais.

Em junho de 1990, enfim, houve uma proposição mais clara da Junta, sobre a necessidade de uma política nacional de carnes, que viesse a garantir preços ajustados aos interesses do setor, como a realização de estoques reguladores geridos pelo Estado, mas essa encontrou a resistência do governo e seu iminente insucesso.

A grande preocupação do governo Menem, para o setor de carnes, estava em reorganizar o mercado, por meio da realavancagem das exportações. Segundo Ghezán *et al.* (2001), o percentual relativo à exportação de carnes – onde a carne bovina era a mais representativa –, dentro do rol de produtos agropecuários argentinos, nos períodos de 1976-1978, 1988-1990 e 1995-1997, correspondeu a 15,55%, 10,97% e 8,16%, respectivamente, o que sinalizava a decadência deste setor ao longo das três décadas.

---

<sup>9</sup> Atas 305 (de 8 de junho de 1988), 306 (de 15 de junho de 1988), 307 (de 22 de junho de 1988), 309 (de 7 de julho de 1988), 310 (de 13 de julho de 1988), 311 (de 20 de julho de 1988), 312 (de 27 de julho de 1988), 319 (de 16 de novembro de 1988), 335 (de 26 de abril de 1989) e 336 (de 03/05/89).

A tabela 5 ilustra a variação do *ranking* das indústrias de abate e processamento de carne bovina, ao comparar as principais plantas com o correspondente volume de abate presentes em 1972 e em 1987. Vê-se que somente quatro dessas plantas mantiveram-se entre as dez maiores e que a produção daquelas de maior destaque em 1972 corresponde a mais que o dobro da quantidade exportada em 1987.

**Tabela 5:** *Ranking* dos frigoríficos exportadores em 1972 e 1987 e as correspondentes toneladas de carne exportadas

Exportador	Posição no <i>ranking</i>		Toneladas exportadas	
	1972	1987	1972	1987
CAP	1		64.832	
Swift (Rosario)	2	1	50.875	25.285
Monte Grande	3		37.133	
Bovril	4		25.210	
Usarg	5		23.880	
Safra	6	3	20.061	17.593
Pedro HNOS	7		16.571	
Nelson / Hirsch	8	8	15.989	7.256
Vizental	9	5	14.364	12.803
Maciel	10		10.707	
Cepa (Pontevedra)		2		19.042
Meatex (San Vicente)		4		14.842
Friar		6		7.762
Rioplattente		7		7.516
Carcaraña		9		6.485
Ramacho		10		5.604
<b>TOTAL</b>			<b>279.622</b>	<b>124.188</b>

Fonte: IPCVA (2012).

Ao longo dos anos 1990, outros eventos foram importantes para o setor pecuário e para os demais agentes da cadeia da carne bovina. A Lei da Convertibilidade (em 1991) dá início a uma série de movimentos

que, de alguma forma, afetam os negócios no setor. Alguns exemplos: criação das Cédulas Hipotecárias Rurais; a institucionalização do regime de pré-financiamento das exportações voltado aos produtores; a redução das taxas para a exportação de produtos agropecuários e de importação para insumos e máquinas, entre outras (Ghezán *et al.*, 2001).

No que tange à desregulamentação dos mercados, a dissolução da JNC, no ano de 1991, representou importante ação estatal. Ato que fora ambicionado pelos militares, na década anterior, seria efetivamente concretizado no governo Menem. A dissolução da Junta propiciou a redução de custos ao setor, acrescidos por meio das taxas cobradas por operações desempenhadas por ela, e que passaram a ser exercidas pelos agentes de mercado e seus representantes privados. Com a dissolução da JNC, as responsabilidades anteriormente delegadas a ela, no âmbito do Estado, ficaram a cargo da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentos – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) –, ligada ao Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos.

Segundo Ghezán *et al.* (2001), com essa dissolução, cessara a intervenção estatal no estabelecimento de preços mínimos e máximos do setor. Para Méndez (1988), a JNC já não se mostrava eficaz havia alguns anos, pelo menos no que diz respeito à tarefa de classificação e tipificação de animais, já que essas operações não eram realizadas em todas as unidades credenciadas para abate e nem em todos os animais abatidos, o que gerava a fragilidade no compromisso de assegurar a qualidade da carne oferecida ao consumidor.

O Mercado Nacional de Liniers, com funcionamento na província de Buenos Aires, também deixava de funcionar com a intervenção do Estado a partir da dissolução da JNC, ficando assim o preço dos

animais comercializados, a partir daquele momento, a cargo dos negociadores privados. Nesse momento, surgiram também as oportunidades de negociações de produtos agropecuários (bovinos, inclusive) nos mercados de futuro na Bolsa de Valores, da Argentina.

Ainda na questão financeira, merece destaque, em 1992, os cortes de impostos sobre alguns insumos do setor agropecuário (pneus, óleo diesel etc.) que afetavam indiretamente a atividade pecuária e outros elos da cadeia produtiva. O Imposto sobre Valor Agregado (IVA), definitivamente, seria generalizado e equiparado aos outros setores, podendo ser retido, para posterior cálculo e pagamento.

Além dessas exigências, foi imposta nova modalidade de cobrança de impostos sobre toda a cadeia produtiva à montante, de forma a debitar a cobrança do IVA dos setores a jusante (especialmente dos frigoríficos exportadores). Os supermercados e açougueiros também eram isentos. As empresas frigoríficas deveriam acertar com o fisco a cada dez dias e a arrecadação seria em função o número de animais abatidos (um valor fixo por animal abatido). A situação, no entanto, permitia que se concentrasse na mão dessas empresas um elevado montante que anteriormente era tributado a toda a cadeia. O descontrole (ou oportunismo) fez com que houvesse atrasos ou inadimplência nos pagamentos, gerando, ao contrário do que se esperava, uma redução na arrecadação, bem como uma avalanche de processos judiciais. Por conseguinte, forte evasão de diversos agentes da cadeia produtiva do sistema (Azcuay Ameghino, 2007; Modifican [...], 1996).

A construção dessa operação teve origem no fato de que o governo contabilizava algo em torno de 300 milhões de dólares em perdas com a evasão fiscal, em todos os elos da produção de carnes (das fazendas aos supermercados e exportadores).

Em 1994 e em 1996, alterações foram feitas no sistema de tributação, culminando na redistribuição do tributo para cada elo do setor. Nessa ocasião, o volume da evasão fiscal já alcançava 800 milhões de dólares (Modifican [...], 1996; IPVCA, 2012).

A implementação do chamado *corte por lo sano* (corte para sanar) foi outra decisão do governo de Menem que implicava restrições para o processamento da carne bovina ao nível dos frigoríficos, de forma a atender às exigências do mercado importador. Contudo, muitos deles preferiram não se ajustar às exigências, buscando atender somente ao mercado interno. A resolução que deu origem a essas exigências (Resolução nº 843/1992) foi ignorada poucas semanas depois pelo governo da província de Buenos Aires, por ver sua ineficiência diante das demandas do mercado (Azcuay Ameghino, 2007).

Em 1992 foi apresentada ainda a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), por ocasião do encontro para a preservação do meio ambiente, ocorrido no Rio de Janeiro (Eco-92). Tal reforma, também conhecida como MacSharry, criava barreiras à exportação de produtos agropecuários que não atendiam aos critérios de proteção ambiental. Essas mudanças passaram a desincentivar a exportação de excedentes de produtos cárneos (e outros derivados dos agronegócios) para a União Europeia. Ainda naquele ano, foi criado o Programa de Promoção de Exportações de Carne Bovina (Procar), financiado pelo consórcio entre o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID) e o Banco interamericano de reconstrução e fomento (Bif), como estímulo à ampliação do volume de carne exportada (IPVCA, 2012).

Em dezembro de 1996 foi criada, por meio do Decreto nº 1343/1996, a Oficina Nacional de Controle Comercial Agropecuário (Oncca), órgão desvinculado da SAGPyA, que tinha como objetivo “fiscalizar o

cumprimento das normas de comercialização no setor agropecuário, a fim de assegurar a transparência e a livre concorrência” (MAGyP, 2018; Senasa, 2018c).

Em 1998, a Resolução nº 105 da Senasa deu maior rigor e estabeleceu novos critérios para o controle sanitário e de qualidade dos produtos de origem animal e vegetal no país, ditando normas de quarentena e auditoria técnica, monitoramento e fiscalização da produção, além do gerenciamento e normativas de ordem jurídica e contábil do órgão (Senasa, 2018c).

Esses normativos surgiram com o objetivo de fortalecer o controle da produção animal e vegetal no país, garantindo maior credibilidade, no âmbito internacional, dos produtos destinados à exportação. O programa de vacinação contra a febre aftosa surgiu como produto dessas iniciativas. Implantado e controlado pela Senasa, esse programa envolveu 350 núcleos operacionais em todo o território nacional e encontrou, em 1999, condições para o requerimento do reconhecimento da Argentina como área livre de febre aftosa pela Organização Internacional de Epizootias (OIE). Naquele ano, em função da ausência de focos da doença e diante da expectativa de reconhecimento do *status* da Argentina como “país livre sem vacinação”, ocorreu a abertura dos mercados dos Estados Unidos e do Canadá para carnes refrigeradas. Esse reconhecimento veio a ocorrer no ano 2000. Contudo, mais tarde, esses mercados seriam novamente fechados, em função do surgimento de novos focos da doença (Ghezán *et al.*, 2001; Nin; Shmite, 2013).

Os cuidados com as fronteiras não foram devidamente tomados, bem como as garantias de que a enfermidade estava realmente extinta do território argentino, o que gerou o retorno de focos da doença em 2000, impelindo as autoridades à implantação de um novo plano de

erradicação. Mediante a aplicação de rígidas medidas de controle, a Argentina foi novamente reconhecida, parcialmente, em 2002, e totalmente, em 2003, como “zona livre de febre aftosa com vacinação”. Novas ocorrências viriam a ocorrer em anos seguintes, mas o *status* então adquirido já representaria algo de grande importância para o mercado internacional de carnes bovina e suína, em especial (Ghezán *et al.*, 2001; Senasa, 2018b).

Durante a vigência da Lei da Convertibilidade, viu-se uma maior liberalização dos mercados, mas esse período foi coberto de muitas incertezas e barreiras internacionais, que limitaram a exportação de carne bovina, prejudicando a sua ampliação. As barreiras internas, limitantes ao avanço dos rebanhos, advieram da própria dolarização da economia e das mudanças institucionais. Houve, contudo, no governo Menem, certa elevação nos volumes de carne exportada, em comparação com os volumes observados no período Alfonsín. Entretanto, a deflação e a conjuntura política no final de seu governo e durante a permanência de De la Rúa no poder trouxeram novas instabilidades ao setor, que, mesmo com a abertura dos mercados dos Estados Unidos e do Canadá para a carne argentina resfriada e a perspectiva de controle da febre aftosa, teve de lidar com a retração no volume de carne exportada.

Diante desse novo espírito de livre comércio, grandes empresários passaram a desenvolver atividades agropecuárias em áreas de terceiros, influenciados pelas políticas públicas que estimulavam a acumulação de capital. Em alguns casos, estes mobilizaram recursos externos (de outrem) para tais empreendimentos, por meio de cotas contratuais (Fernández, 2013).

De forma mais expressiva e efetiva, a prática de formulação dos contratos em atividades agropecuárias, nos anos 1990, permitiu a

criação dos Fundos de Investimento Agropecuários. Uma novidade em termos de modalidade de se desenvolver a atividade no setor.

Segundo Basualdo e Arceo (2006, p. 15), as mudanças ocorridas no sistema de produção de bovinos a partir dos anos 1980, incluindo a adoção de novas tecnologias, representaram importante marco para o setor. Segundo esses autores, diante dos acontecimentos,

[...] se deteriora a figura do proprietário e especialmente do proprietário de terra como agente econômico central. A centralidade passa a estar num conjunto de produtores ou capitais que está desvinculado da propriedade e opera baseado no arrendamento de terras e, por outro lado, meios proprietários, que são quem inovam e incorporam novas tecnologias à atividade.

Dentro da conjuntura nacional, no fim dos governos da Redemocratização argentina, vê-se uma grande preocupação dos representantes do setor, na voz da SRA, que, em 2001, reclamavam uma postura mais objetiva do governo em torno dos compromissos feitos em favor da cadeia da carne, tais como: o combate à informalidade no setor; a aprovação do Instituto de Promoção da Carne (projeto sem discussão havia quatro anos no Congresso Nacional); a implementação de um sistema estatístico nacional confiável; a revisão do sistema de tipificação de carcaças; e, no mercado externo, a quebra de barreiras, melhorando o acesso técnico aos mercados.<sup>10</sup> Na fala dos empresários do setor, “hoje compete um matadouro de 10 animais por dia com um de 1.500, por isso não há forma de poder controlar um frigorífico [...]”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Nota de Marco Zava, Anais da SRA, nº 2, jun. de 2001, p. 18.

<sup>11</sup> Los pecados de la carne, Anais da SRA, nº 3, jul. 2001, p. 16-17

O fim do período da Redemocratização argentina indica o fechamento de mais um ciclo com a preocupação dos pecuaristas e empresários da carne em relação às consequências da febre aftosa na exportação de carne argentina, além do descontrole e da pouca atenção do governo para com os efeitos da tributação e da informalidade no setor.

### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 2*

A descrição a seguir corresponde ao período que compreende os eventos e a políticas que impactaram a CPA da carne bovina nos governos Alfonsín, Menem e De la Rúa (1984 a 2001). São apresentadas também as percepções deste autor a respeito do impacto causado por estes elementos através da apresentação dos graus de intensidade.

Trata-se de um período que esteve marcado por duas fases bem definidas: uma antes da Lei da Convertibilidade e outra após a convertibilidade da moeda nacional ao padrão dólar.

No primeiro período, a turbulência econômica, culminando na hiperinflação, esteve envolta de atos políticos que buscaram resolver as questões econômicas e sociais geradas no período anterior: a Ditadura militar. No setor da carne bovina, destaque se faz aos avanços técnicos na produção e as restrições à importação, ocorridos por parte dos tradicionais compradores europeus, devido à então vigente crise financeira internacional.

Diversas políticas de efeito direto e indireto sobre o setor de carnes foram adotadas nesse período, contudo, quase todas não causaram importante impacto sobre a produção e/ou comercialização de animais e de carne bovina na Argentina, pelo menos por longo tempo. A manutenção de uma política de elevadas taxas de juros conservou a manutenção da restrição

da atividade pecuária, a transferência de terras para outras atividades de maior valor agregado e a manutenção da liquidação de plantéis.

Na segunda fase, a abertura dos mercados, a desregulamentação dos produtivos e a dolarização da economia trouxeram, inicialmente, bons prognósticos à economia argentina e ao setor de carnes. A Lei da Convertibilidade trouxe ainda expectativas favoráveis – pelo menos num primeiro momento.

No setor de carnes, da mesma forma, a convertibilidade não pareceu alterar muito o quadro de expectativas, já que, apesar de trazer alguma estabilidade ao setor, impediu investimentos, uma vez que a taxa de juros em período de baixa inflação ou deflação ocasionou o mais rápido endividamento dos agentes produtivos ao longo de toda a CPA. A elevação no custo dos insumos, a escassez de crédito e a restrição das exportações, segurando os preços dos produtos, ampliaram as dificuldades ao produtor rural, que não viu meios de incrementar ou mesmo manter o seu negócio.

Em relação às exportações, a crise econômica internacional e o protecionismo dos países produtores e exportadores de carne fortaleceram as barreiras de entrada à carne argentina – agravada ainda pela incidência de surtos de febre aftosa no país. Destacaram-se, nesse sentido, contudo, os esforços sobre o controle da doença, especialmente ao longo da última década.

Vale destacar que diversas tentativas dos governos, pouco exitosas, buscaram garantir maior organização dos preços no mercado interno. As experiências mostraram características bastante marcantes desse setor: a sua grande propensão à evasão fiscal e a incapacidade de se aplicar políticas intervencionistas. Certamente, o enfraquecimento do mercado de exportações (sob o controle de multinacionais estrangeiras) tenha sido

um dos principais motivos para a decadência da JNC e a consequente estabilidade dos números do setor ao longo de quase duas décadas.

O certo é que as motivações políticas e o descontrole fiscal impediram ajustes necessários ao Plano de Convertibilidade do governo Menem e, por conseguinte, geraram o travamento da economia industrial, criando um quadro recessivo ao final dos anos 1990.

No quadro 5 são apresentadas distintamente as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele. Algumas das políticas adotadas corresponderam a mais de uma variável.

As variáveis identificadas correspondem a algumas daquelas descritas no quadro 2. São elas: A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva; A2 – Políticas que afetam a desoneração fiscal ou tributária; B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; E1 – Políticas que afetam as exportações; e E2 – Políticas que afetam o consumo interno.

**Quadro 5:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina relativas aos governos de 1984 a 2001 (caso 2)

(continua)

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>GI</b>
Efeitos das taxas de juros sobre crédito (DIR)	B1	3
Resolução nº 843/1992 ( <i>corte por lo sano</i> ) (DIR)	E2	2
Plano Alimentar Nacional (PAN). Promessa de campanha transformada em programa do governo Alfonsín, que consistia em distribuir uma cesta de alimentos básicos à população mais carente. O PAN apresentou problemas de falta de envases no período em que esteve vigente (IND)	E2	1
Intervenção do governo Alfonsín no mercado de animais no nível de fazenda, para controle de preços e contra a evasão fiscal. Medida que durou pouco tempo, já que se constatou que os riscos de desabastecimento poderiam ser maiores (DIR)	A2	1

**Quadro 5:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina relativas aos governos de 1984 a 2001 (caso 2)

(conclusão)

Lei de Promoção de Exportações (Lei nº 23.101/1984, reeditada em 1986), que permitia a formação de grupos de pequenos e médios exportadores por meio de cooperativas ou outros tipos de agremiações e também estimulava a formação de acordos e intercâmbios binacionais. (DIR)	A1 E1	1
Lei da Convertibilidade, que obrigava o Banco Central a estabelecer a paridade da moeda argentina na relação de 1 peso igual a 1 dólar (IND)	B1 E1 E2	2
Dissolução da Junta Nacional de Carnes, como ato que visava a desregulamentação dos mercados (DIR)	A1 E2 E1	2
Alterações no Mercado Nacional de Liniers, a partir da dissolução da JNC. Dá-se início às operações na Bolsa de Mercadorias (DIR)	E1 E2	2
Cortes de impostos estabelecido no governo Menem sobre alguns insumos do setor agropecuário com efeito indireto na atividade pecuária e em outros elos da cadeia produtiva. O Imposto sobre Valor Agregado (IVA) foi generalizado e equiparado a outros setores, podendo ser retido para posterior cálculo e pagamento (IND)	E2	2
Concentração do recolhimento do IVA pelos frigoríficos, com acertos ao fisco a cada dez dias em função o número de animais abatidos (governo Menem) (DIR)	E2	2
Decreto nº 1.343/96, que criou a Oficina Nacional de Controle Comercial Agropecuário (Oncca), órgão desvinculado da SAGPyA, que tinha como objetivo “fiscalizar o cumprimento das normas de comercialização no setor agropecuário, a fim de assegurar a transparência e a livre concorrência” (DIR)	E1 E2	2
Resolução nº 105/1998, da Senasa, com objetivo de fortalecer o controle da produção animal e vegetal no país, garantindo maior credibilidade, no âmbito internacional, dos produtos em exportação. O programa de vacinação contra a febre aftosa surgiu como produto dessas iniciativas (IND)	E1	3
Em 1999, foi requerido o reconhecimento da Argentina como área livre de febre aftosa junto à Organização Internacional de Epizootias (OIE) (DIR)	E1	3

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

No quadro 6 são apresentadas as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da CPA da carne bovina, bem como os índices correspondentes aos graus de intensidade dos impactos produzidos.

**Quadro 6:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes ao período de 1984-2001 (caso 2)

Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)	GI
Desenvolvimentos de novas tecnologias aplicadas à criação e alimentação de bovinos, gerando maior ganho de peso por animal e/ou por hectare	2
Mudanças ocorridas no sistema de produção de bovinos, configurando uma nova centralidade nos negócios: deixa de existir o pecuarista e passa a atuar um “conjunto de produtores ou capitais” desvinculadas da propriedade. Criação dos fundos de investimento agrícola	3
Redução do número de animais na região pampeana a partir da migração dessa atividade para as regiões de fronteira, deixando assim as terras mais férteis para a agricultura	3
Decisão tomada pelos sindicatos de trabalhadores da indústria, empresários e representantes do comércio varejista de adotar um limite de abates que justificaria o abastecimento, a manutenção dos salários dos trabalhadores e o consumo – bem como a manutenção dos preços – governo Alfonsín	1
Surto de Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB, o “mal da vaca louca”) na Europa em 1988	2
Reforma da Política Agrícola Comum (PAC), por ocasião do encontro para a preservação do meio ambiente, ocorrido no Rio de Janeiro (Eco-92). Tal reforma, também conhecida como MacSharry, criava barreiras à exportação de produtos agropecuários que não atendiam aos critérios de proteção ambiental	1
Reconhecimento, pela OIE, da Argentina como área livre de febre aftosa, em 2000, retirado no ano seguinte com a identificação de novos focos. Os cuidados com as fronteiras não haviam sido devidamente tomados, bem como as garantias de que a enfermidade estaria realmente extinta do território argentino, o que gerou o retorno da doença no ano seguinte, impelindo as autoridades à implantação de um novo plano de erradicação	3

GI: Grau de Intensidade

### **Caso 3: Kirchnerismo e antecessores (de 2002 a 2015)**

#### ***Conjuntura política e macroeconômica do caso 3***

Adolfo Saá teria permanência no posto de presidente até a realização de novas eleições, no entanto, veio a renunciar ao cargo depois de oito dias na presidência. Em seu lugar assumiu, em 2 de janeiro de 2002, Eduardo Duhalde, integrante do Partido Justicialista, senador da República e opositor de De la Rúa. Duhalde fora indicado pelo Congresso Nacional a ocupar o posto presidencial até dezembro de 2003, data em que terminaria o mandato de De la Rúa.

No curto período em que Saá permaneceu no poder, ele apresentou inúmeras promessas de reforma econômica, sendo que, a única, porém dramática, decisão tomada, foi a de suspender o pagamento da dívida – algo nunca antes realizado na Argentina. Seu ato gerou consequências indesejáveis aos governos vindouros.

Duhalde teve como seu primeiro compromisso, como presidente, a garantia da paz social, impedindo os saques e a desordem – promessas essas fomentadas em seus discursos, enquanto parlamentar. No plano econômico, decretou o fim da convertibilidade e implantou medidas de desvalorização do peso, atraindo o interesse às exportações e ao crescimento econômico – fato que viera a surtir algum efeito somente após o primeiro ano de mandato. Até setembro de 2002, a desvalorização do peso colocou a moeda valendo quase 25% do dólar, em meio a uma elevada taxa de inflação.

No curto período de mandato, Duhalde congelou os salários, as aposentadorias e as taxas dos serviços públicos, na tentativa de conter a inflação, que saltara de -1% a 41%, somente no ano de 2002.

Sua promessa de devolver aos argentinos os valores contidos pela convertibilidade – seja em pesos, seja em dólares – nunca foi cumprida em sua integralidade, já que a inflação sobrepujou em demasia as taxas de juros que buscavam corrigir a sua desvalorização. Em decorrência do desequilíbrio monetário instalado, a economia enfraqueceu, oportunizando a recessão e o desemprego. A perda real dos salários formais alcançara 18%; dos salários informais, 34%; e a das aposentadorias, 32%. A taxa de pobreza subira de 35,9% para 54,7% (Cavallo; Runde, 2018).

Diante do quadro instalado, Duhalde decidiu encerrar o seu mandato seis meses antes do previsto. O estopim de sua decisão, em meio às convulsões sociais, foram as repercussões levadas a cabo diante do ocorrido em junho de 2002, conhecido como “o massacre de Avelaneda”, quando dois manifestantes foram mortos e vários feridos, tornando insustentável a sua manutenção no cargo.

Néstor Kirchner venceu as eleições de 27 de abril de 2003, com a proposta de um governo alternativo, de viés social-democrata. Em meio à desconfiança da população, sua vitória (diante dos outros três candidatos) se fez com a apenas 22% dos votos. Néstor tomou posse em 25 de maio de 2003, para um mandato que durou até dezembro de 2007.

Na economia, Néstor Kirchner deu continuidade ao programa de desvalorização do peso, fazendo crescer o PIB nacional, numa taxa entre 8% e 9% ao ano, movido pelo aumento das exportações e pela redução dos gastos públicos. Concomitantemente ao crescimento econômico, seu governo propiciou o aumento do salário mínimo em mais de 340%, além de reduzir a pobreza e o desemprego instalados no governo anterior. Em 2006, liquidou o déficit com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e encerrou o seu governo com a ampliação das reservas internacionais. Deve-se considerar, no entanto, que o governo

de Néstor foi fortemente favorecido por um promissor período na economia internacional, com destaque para o crescimento econômico da China – importante comprador de *commodities* agrícolas, mormente a soja, em expansão na Argentina.

Para Cavallo e Runder (2018), o governo de Néstor Kirchner consolidou um pacote de mudanças contraditórias aos pressupostos dos anos 1990, os quais perduraram ao longo dos anos seguintes, até à saída de sua sucessora da presidência, em 2015. Tratava-se de uma política de governo intervencionista, com restrições ao comércio exterior, redução das tarifas públicas, aumentos de gastos públicos e forte pressão tributária (aumento dos impostos e intervenção na estrutura de preços e câmbios), além da manipulação de informações oficiais.

A estatização de várias empresas e a aproximação do governo a movimentos sociais foram também importantes marcas da gestão Néstor Kirchner. No rol das ações sociais, destaca-se o programa de universalização e estatização da previdência, criado após o desmantelamento dos fundos de aposentadoria; e, no campo internacional, os movimentos de integração da Argentina ao grupo dos países sul-americanos movidos por ideologias de centro-esquerda, como Brasil, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Equador, entre outros.

Entre dezembro de 2007 e dezembro de 2015, dando sequência à política econômica e social iniciada por Néstor Kirchner, governou, por dois mandatos consecutivos, a sua esposa Cristina Kirchner.

Cristina, ao longo de oito anos, estatizou e expropriou grandes empresas (como a Repsol YPF e a Aerolíneas Argentinas), além de promover avanços nas áreas de tecnologia nuclear, aeroespacial e de comunicações. Nas relações exteriores e com os movimentos sociais, Cristina conservara e até ampliara as aproximações iniciadas por seu marido.

No campo da economia, ampliou os gastos públicos ao adotar uma política de redistribuição de renda. O PIB do país apresentou intensa variação ao longo de seu governo, encontrando taxas de crescimento próximas de zero em 2009 (0,1%) e em 2014 (0,5%), e próximas de 9%, em 2010 (9,5%) e 2011 (8,4%), consolidando uma média de 3,4% de crescimento nos oito anos de governo. Ainda em seu governo, foram ampliadas as tributações à produção e feitas imposições que limitavam as exportações de produtos agropecuários, visando a garantia do abastecimento interno. Intervenções no câmbio, nas informações oficiais e em órgãos de imprensa também foram acusações recorrentes ao seu governo.

Os números, contudo, não retratavam exatamente um diferencial no padrão de desenvolvimento defendido pelo kirchnerismo, que impôs uma contrariedade ao projeto de Estado mínimo proposto e aplicado na Argentina e em outros países da América Latina ao longo dos anos 1980 e 1990. Nesse projeto, conservaram-se as políticas progressistas e desenvolvimentistas, que visavam o crescimento do PIB envolto a uma maior distribuição da renda. De fato, não se pode negar que houve uma notória ampliação do PIB argentino ao longo do período de apogeu do kirchnerismo, contudo esse crescimento não se sustenta – especialmente no governo de Cristina Kirchner.

Muller (2014) compara o crescimento do PIB argentino entre 1998 e 2012 (quase 60%) com o do Brasil (55%) e do Chile (69%) e expõe uma redução da taxa de desemprego, no mesmo período, de mais de 20% para próximo de 7%. Entretanto, tais avanços são amplamente criticados, já que conservaram, na adoção dessa política, um alto custo para a sociedade, com a manutenção da inflação e da dívida pública.

Nos últimos anos do governo de Cristina, as distorções econômicas repercutiam em insatisfação popular. As manifestações ocorridas ao longo do seu segundo mandato não tinham uma pauta única, mas geraram substancialmente reações contrárias à corrupção, às altas taxas de inflação, ao autoritarismo sobre os órgãos de imprensa, à reeleição e à manipulação dos dados oficiais da economia.

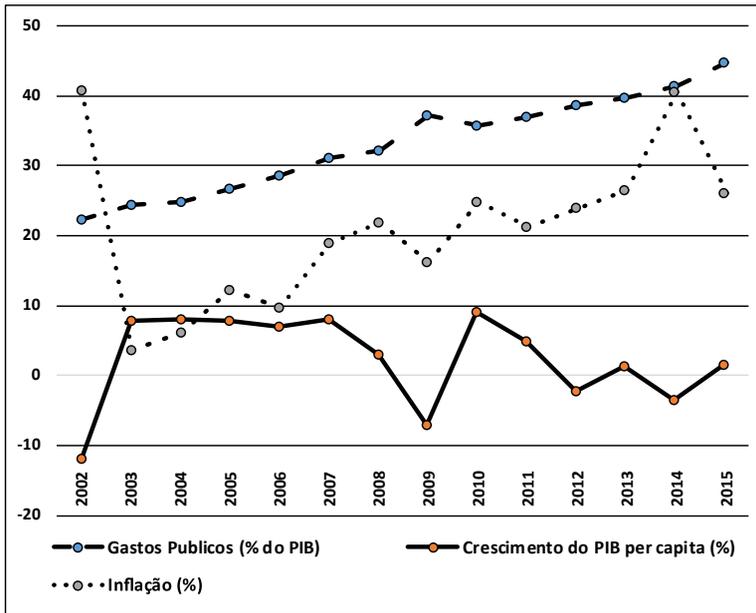
O *cacerolazo* (ou panelaço) passou a representar a indignação vinda das ruas. Trata-se de um movimento, de iniciativa popular – tipicamente oriundo da classe média – que consistia no bater de panelas durante a caminhada de manifestantes pelas ruas da cidade. O primeiro ato dessa natureza que se tem notícia ocorreu em 1996, durante o governo Menem. O apagar conjunto das luzes das casas, por cinco minutos, ocorria, conjuntamente, nos dias de protesto. O primeiro grande *cacerolazo* no governo de Cristina foi no dia 13 de setembro de 2012.<sup>12</sup>

Além da distorção dos preços no mercado interno, a insatisfação nas cidades e no campo era reproduzida pela interrupção nas exportações, pelas diversas formas de impedimento da fuga de capitais e da compra de dólares, e da pressão sobre os salários.

---

<sup>12</sup> Por quien doblan los cacerolazos, Anais da SRA, nº 5, dez. 2012, p. 15-19.

**Gráfico 22:** Evolução dos gastos públicos, do crescimento do PIB *per capita* e da inflação na Argentina, ao longo dos governos Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2008-2015)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Caballo e Runde (2018).

O gráfico 22 apresenta alguns números indicativos da realidade econômica dos governos Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Kirchner. Vê-se que há, após a contenção da elevada taxa de inflação ocorrida no governo Duhalde, uma crescente tendência de redução do PIB *per capita*, acompanhada de uma elevação do gasto público e da inflação ao longo dos governos Kirchner. Contudo, reconhece-se uma predominância das políticas voltadas aos interesses da indústria, mormente a indústria nacional – especialmente aquelas do setor energético –, e da sustentação da produção agropecuária para atender prioritariamente às demandas internas.

## **O agronegócio da carne nos governos Duhalde e no Kirchnerismo (caso 3)**

Como se deram as relações entre o Estado e os agentes da cadeia da carne bovina entre 2002 e 2015? Que outras forças (além daquelas advindas dos governos), internas e externas, influenciaram a condução desse importante integrante do agronegócio argentino, nesse período? As próximas linhas se dedicam a tentar descrever o contexto para encontrar respostas a essas questões.

Os primeiros impactos verificados no setor de produção, processamento e comercialização da carne bovina nesse período têm direta relação com a volta dos focos de febre aftosa e o consequente fechamento das rotas da carne bovina ao mercado externo, bem como a crise econômica instalada internamente nos anos pós-convertibilidade, que limitaram a demanda dos consumidores por meio da interferência nos preços aplicados ao longo da cadeia de produção.

Tanto o impacto provocado com a volta da febre aftosa, quanto a retração econômica, geraram forte reação do setor pecuário, que veio a postar-se desestimulado e retraído ao longo do governo Duhalde e no primeiro ano do governo de Néstor Kirchner. Contudo, a autorização, por parte do executivo (ainda no governo Duhalde), para a criação do “Instituto de Carnes”, foi bem recebida por parte dos pecuaristas.<sup>13</sup> Trata-se do Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA), que viria a exercer algumas das funções não adequadamente cobertas após a extinção da JNC: a Lei nº 25.507, de dezembro de 2001, criou o IPVCA com o objetivo de buscar promover a carne bovina argentina nos

---

<sup>13</sup> La inversión ganadera, Anais da SRA, set. 2002, p. 12-14.

mercados interno e externo, bem como administrar um fundo oriundo da participação conjunta de pecuaristas e frigoríficos (IPVCA, 2018).

A partir das medidas implantadas pós-convertibilidade, que minimizaram os efeitos da crise do governo Duhalde, o rebanho bovino nacional recebeu novo estímulo. A produção retomou o crescimento e alcançou em 2007 o quantitativo próximo ao que havia três décadas antes (próximo de 58 milhões de cabeças). Contudo, a partir de 2008, viu-se uma nova e drástica redução nesse efetivo, mantendo-se relativamente estagnado, pelo menos até 2015. O quadro que determina tal variação tem origens diversas: sejam elas técnicas, relacionadas ao ciclo pecuário e relacionadas às condições naturais de mercado, sejam político-econômicas, consideradas as mais determinantes, como será visto mais adiante.

Azcuy Ameghino (2006) alerta para a pouca confiabilidade dos dados sobre a realidade da cadeia da carne bovina nesse período. Não se permite saber exatamente o número de bovinos no rebanho argentino – este poderia variar entre 46 a 57 milhões, com forte tendência a que este esteja próximo de 54 milhões – e nem mesmo o total de abates, já que a clandestinidade nessa atividade mascarou o que seria real. Contudo, os indicativos mostraram que a tendência é a de que realmente teria ocorrido uma redução. A redução do efetivo bovino em 2007 é, nesse período, acompanhada de forma mais intensa pela também redução do número dos estabelecimentos pecuários. A maior intensidade na redução do número de estabelecimentos tem, pelo menos, duas causas.

A primeira dessas causas diz respeito à aplicação de tecnologias de produção no âmbito da atividade pecuária – sobretudo nas fases de recria e engorda –, tais como a adoção de sistemas intensivos de

produção e fornecimento de volumosos<sup>14</sup> e concentrados<sup>15</sup> em espaço reduzido (*feedlot* ou confinamento), além da adoção de sistemas de manejo de pastagens com o uso de cercas elétricas e alimentação controlada. Além disso, passaram a ser cada vez mais eficientes as práticas de melhoramento genético, propiciando animais mais aptos às condições ambientais e que melhor responderiam em ganho de peso e eficiência reprodutiva às práticas de manejo adotadas. Todas essas ações e adoções coadunam com a maior concentração de animais por área e/ou a redução da idade dos animais ao abate.

Um relatório do Inta (2010), contudo, indica uma vertente contrária, se não adicional, para o rebanho bovino argentino naquela ocasião. Ele indica uma baixa produtividade do rebanho, evidenciado pelo reduzido peso médio dos animais abatidos e pelo baixo percentual de desfrute (número de animais abatidos em relação ao rebanho total), além do elevado abate de fêmeas, como característica da pecuária argentina em meados da década de 2000. Indica ainda que não faltaram tecnologias disponíveis, mas a maior parte dos pequenos e médios pecuaristas não as adotaram.

A segunda causa tem origem econômica e implica a concentração de terras por grandes grupos de investidores, agregando estabelecimentos, por meio da aquisição, e em decorrência da liquidação de plantéis para o saldo de dívidas anteriormente contraídas – principalmente por pequenos e médios pecuaristas – nos últimos anos, especialmente após o período de convertibilidade.

---

<sup>14</sup> Denominação dada a alimentos de origem vegetal, essencialmente gramíneas, utilizados na dieta de bovinos e outros ruminantes. Podem ser administrados diretamente em cochos aos animais ou coletados diretamente por eles sob a forma de pastoreio (*pastejo*).

<sup>15</sup> Denominação dada aos alimentos que complementam a dieta dos animais, normalmente de origem vegetal e preferencialmente derivados de sementes, com alta concentração proteica e/ou energética.

Chegado o ano de 2005, o incremento no preço da carne já era significativo, representado por uma elevação de 164,5%, ou seja, 90,4% acima da elevação do Índice Geral de Preços (IPC) no período (Basualdo; Arceo, 2006). Tal incremento ocorreu, fundamentalmente, em função da volta às exportações e, certamente, pela limitação de animais ofertados, já que o efetivo bovino na ocasião não se mostrava suficiente para garantir a demanda em ascensão. Tal condição reestabeleceu certa atratividade ao setor que alcançou números em seu efetivo semelhantes aos dos anos 1970.

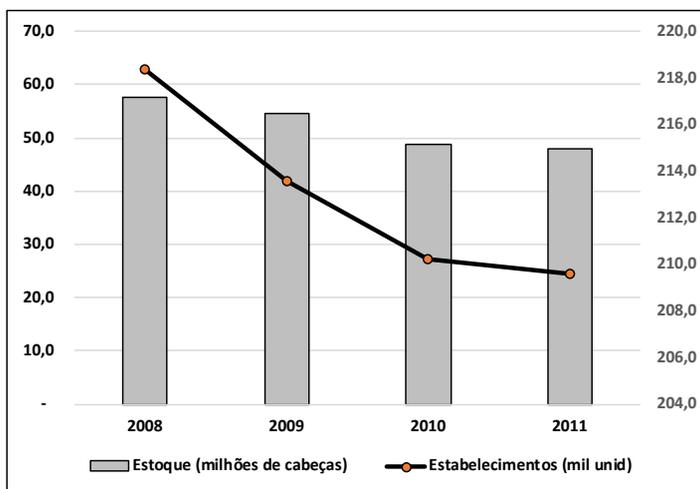
Apesar dessa maior atratividade, encontravam-se razões para o ceticismo. Santarcángelo e Fal (2009) acrescentam que houve, no período pós-convertibilidade, ampliação na margem bruta da atividade pecuária, em torno de 33%, quando comparada com o período anterior. Entretanto, tal benesse encontrou um maior ganho relativo, superior em até 30% àqueles advindos da agricultura (soja, milho e trigo), em relação aos da pecuária, o que teria motivado ainda mais a mudança de opção de muitos empresários da terra por aquela, em relação a esta atividade. Por sinal, a perda de espaço da pecuária para essas culturas (especialmente a soja) desde os anos 1970 se mantivera na faixa de aproximadamente 1% ao ano na região pampeana até meados dos anos 2010.

O gráfico 23 mostra a queda no efetivo bovino da Argentina, seguida da redução do número de estabelecimentos pecuários, entre os anos de 2008 e 2011.

Em decorrência do reaparecimento dos focos de febre aftosa em 2000, a partir de 2001 passaram a ser postas em prática as medidas para o controle da doença: vacinação sistemática de todos os animais, controle sobre a qualidade da vacina e dos produtos destinados à exportação, maior vigilância sobre a movimentação de animais e

envolvimento dos produtores no programa de controle, com a conscientização sobre os riscos e danos da enfermidade. Com a implantação dessas medidas e o não retorno de surtos, foi solicitada e acatada pela OIE, em 2002 e 2003, respectivamente, a certificação de área livre sem vacinação (ao sul do paralelo 42) e de área livre com vacinação (ao norte do paralelo 42).

**Gráfico 23:** Evolução do número de estabelecimentos pecuários e estoque bovino na Argentina (2008-2011)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de FAO (2018) e Inta (2011).

Mais tarde, com a reincidência da doença, por meio do surgimento de um novo foco na província de Salta, a certificação de área livre com vacinação foi suspensa até 2005. Novos focos surgiram em 2006 (dois focos na província de Corrientes) e em 2007, em países vizinhos (Paraguai e Bolívia), o que levou à suspensão temporária da certificação na região nordeste do país. Entre 2011 e 2014, novas áreas foram incorporadas à área livre sem vacinação, ampliando o limite desta mais ao norte. Em 2013, diante da Resolução nº 82 da

Senasa, ficou confirmado que o rio Colorado, que serve de divisa às províncias de La Pampa e Río Negro, seria uma divisa natural para a separação de área livre com vacinação contra a febre aftosa (ao norte) e sem vacinação contra a febre aftosa (ao sul). Dessa forma se manteve o *status* de controle sanitário para a doença no país (Senasa, 2018b).

Por sinal, vale esclarecer que a Senasa foi reestruturada por meio do Decreto nº 825/2010 como instituição responsável pelo exercício do controle da febre aftosa na Argentina. Nesse redesenho, faz-se sua descentralização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca, trazendo-lhe uma nova denominação (Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar) e uma nova estrutura, na qual foram incluídos 14 centros técnicos espalhados no país (Nin; Shmite, 2013).

Os movimentos no sentido de controlar a doença foram fortes impulsionadores da exportação na primeira metade da década de 2000. Nin e Shmite (2013) lembram que o embarque de carne no ano de 2005 (771 mil toneladas) só fora superado antes em 1927. No entanto, o jogo mudou a partir daquele ano e, conforme relatam estes autores (Nin; Shmite, 2013, p. 72),

[...] para interpretar o comportamento das variáveis que influenciaram na produção e comercialização da carne bovina [há de se analisar] as complexas relações econômicas, políticas e culturais que levam a cabo os distintos agentes sociais, assim como suas trajetórias em relação às interações no contexto global e local.

A partir de 2006, movidos pelo aparecimento de novos focos de febre aftosa, e mais fortemente, por medidas impostas pelo governo, o volume de animais exportados sofreu uma retração, e a variação nos preços do novilho, com tendência para baixo, agravou ainda mais o

quadro em termos de atratividade da atividade pecuária. Segundo o Instituto nacional de estadísticas e census (Indec, 2018), a redução no preço do novilho no mercado de Liniers alcançara, entre 2006 e 2008, percentuais em torno de 35% da margem histórica.

A queda nas exportações revelou-se como mais um fator que fortemente afetou o setor, no sentido de retrain o estoque (efetivo bovino). Correspondeu à implantação de políticas de contração dos preços da carne ao consumidor, adotadas pelo governo de Nestor Kirchner desde 2004 – políticas estas que foram mantidas por Cristina. Não só o preço da carne, mas o ritmo de elevação da inflação, como um todo, fez com que o governo adotasse tais medidas, buscando garantir o abastecimento de carne internamente e influenciando no preço a partir da ampliação da oferta no varejo. Tais medidas tiveram como base a alteração da alíquota das retenções<sup>16</sup> aos produtos exportados e o controle do câmbio – elementos que geraram a reação, em especial, dos agroexportadores<sup>17 18</sup> e um agudo processo de liquidação de estoques nos anos que se seguiram (Rearte, 2011).

Para a garantia da oferta de carne no mercado interno, o governo estabeleceu algumas medidas. A principal medida tomada correspondeu à Resolução nº 114/2006, do Ministério da Economia e Produção. Por ela, a partir de 14 de março de 2006, houve a suspensão, por 180 dias, da exportação de alguns cortes de carne bovina (com exceção dos casos onde contratos já estariam fechados e para o atendimento da cota Hilton).

---

<sup>16</sup> Uma retenção é um desconto que se pratica sobre um determinado pagamento para atender a uma dívida tributária. Representa um imposto que alguns países adotam notoriamente sobre matérias primas básicas voltadas à exportação como forma de controlar o preço do produto no mercado interno.

<sup>17</sup> El futuro de la carne em la lupa, Anais da SRA, out. 2004, p. 92-94.

<sup>18</sup> El país de la Koyuntura, Anais da SRA, dez. 2004, p. 8-11.

Concomitantemente a essa resolução, foi implantado pelo mesmo Ministério (por meio da Resolução nº 31/2006) o Registro de Operações de Exportações (ROE), que visava classificar os frigoríficos em função das operações passíveis de serem executadas neles. Assim, muitos estabelecimentos passaram a estar impedidos, total ou parcialmente, de exportar carne bovina. Foi criada ainda uma cota de exportação por estabelecimento, de forma que somente o excedente determinado pelo governo deveria ser destinado à exportação. Tais medidas conduziram a Argentina a novos patamares no *ranking* dos países exportadores de carne bovina: de 4º maior exportador em 2006 (atrás apenas de Brasil, Austrália e Índia), passou para o 5º lugar em 2007, 6º em 2008, chegando em 2011 na 11ª colocação. O maior comprador na Europa era a Alemanha (USDA, 2018).

Vale lembrar que, a partir de 1991, a distribuição interna da cota Hilton entre os frigoríficos e a emissão dos certificados, após a dissolvença da Junta Nacional de Carnes (JNC), ficou a cargo da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentação (SAGPyA). Conforme números apresentados por Bonasea e Lema (2006), o percentual de acréscimo sobre os valores líquidos recebidos pela venda da carne fresca dentro da cota Hilton variaram entre 59% e 60% nos anos de 2004 e 2005. Contudo, ao que parece, tal diferencial nos valores dos cortes não contribuiu significativamente para favorecer os negócios dos pecuaristas e dos frigoríficos exportadores.

Concomitantemente aos fatos supracitados, a crise financeira internacional, estourada ao final do ano de 2008, causou a perda de valor dos produtos exportados e o disparo da moeda internacional, repercutindo fortemente na economia doméstica da Argentina.

Diante da conjuntura socioeconômica, e do drama criado pelas diversas causas ao setor agropecuário (em especial à pecuária), o governo

de Cristina, no ano de 2008, decidiu incrementar ou dar impulso a algumas políticas que poderiam, definitivamente, afetar o setor. Entre elas, no âmbito setorial, destacou-se o Plano Pecuarário Nacional (*Plano Ganadero Nacional*), com vistas a promover o acompanhamento técnico e a oferta de crédito a pequenos pecuaristas – com rebanhos entre 51 e 500 matrizes – para aquisição de insumos diversos e melhoramento genético e/ou sanitário do rebanho. Concomitantemente ao Plano Pecuarário Nacional, foram implementados ou incrementados os planos de controle contra a febre aftosa e a brucelose. Segue-se, no âmbito creditício, a oferta de uma linha de crédito do Banco da Nação Argentina específica para atender ao setor de produção na qualificação de pessoal em favor do aumento de produtividade e qualidade da carne (Casiraghi *et al.*, 2008).

No ano anterior, contudo, outras medidas foram também adotadas: por meio da Resolução nº 1.378/2007, criou-se o “Registro de estabelecimentos de engorda em curral para a espécie bovina” – uma regulamentação que favorece a criação de animais em sistema de confinamentos (*feedlot*), devendo ser controlado e orientado pela Oficina Nacional de Controle Comercial Agropecuarário (Oncaa) como forma de incentivar e favorecer o consumo interno de milho e soja (Tkachuk; Dossi, 2014).

A Oncaa, no entanto, foi dissolvida por meio do Decreto presidencial nº 192 de 25 de fevereiro de 2011. Suas atividades, de controle dos Registros de Operações de Exportação (ROE), entre outras diversas atuações no âmbito da comercialização de produtos de origem animal e vegetal, passaram a ficar diretamente a cargo da então criada (no mesmo Decreto) Unidade de Coordenação e Avaliação de Subsídios ao Consumo Interno (Ucesci), por sua vez subordinada ao Ministério da Economia e Finanças Públicas, tendo como presidente

o próprio Ministro da Economia e como vice-presidente, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Pesca. A extinção da Oncaa teria como justificativa e necessidade integrar as suas funções a um órgão vinculado a diferentes ministérios, devido a seu caráter interdisciplinar. Contudo, as justificativas não explícitas, porém, mais aceitas, dizem respeito ao seu constante envolvimento com denúncias de irregularidades e corrupção (El gobierno disolvió [...], 2011).

As muitas normas e regulamentações implantadas pelo governo de Cristina Kirchner, contudo, não atingiam frontalmente os problemas enfrentados pelos pecuaristas de maior porte e pelos agentes exportadores.

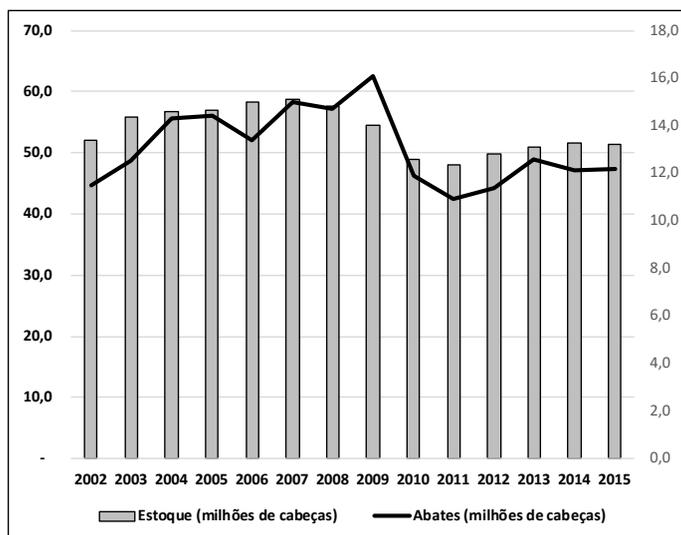
O gráfico 24 apresenta a evolução do rebanho nacional, em milhões de cabeças, e o volume de animais abatidos, em milhões de unidades, entre 2002 e 2015. Observa-se nitidamente uma retração dos dois quantitativos a partir de 2009, tendo como fator contribuinte ao resultado a crise financeira internacional de 2008.

Ainda em relação às mudanças institucionais que influenciaram no setor de produção da carne bovina, vale considerar ainda os efeitos produzidos pela Política Agrícola Comum (PAC) – cuja reforma ocorreu por ocasião do encontro de 1992 – e pelas recentes e mais rigorosas exigências sanitárias advindas dos órgãos de fiscalização internacionais, após os adventos relacionados aos casos de febre aftosa e da EEB na Europa (e suspeitas na Argentina). Tais ações trouxeram o reestabelecimento de regras para o funcionamento dos estabelecimentos exportadores e da origem dos animais abatidos para fins de proteção ao meio ambiente e à sanidade dos rebanhos e das pessoas nos países de destino.

Nesse sentido, o grande impacto gerado para o setor, na Argentina, ocorreu no nível de inadequação ou incapacidade dos frigoríficos de enfrentar a situação diante da conjuntura estabelecida. Isso pôde ser

demonstrado pela mudança de titularidade dos estabelecimentos, adquiridos por outros grupos, muitos deles mais bem ajustados ao interesse do mercado internacional.

**Gráfico 24:** Evolução do efetivo bovino (em milhões de cabeças) e do volume de animais abatidos (em milhões de unidades) entre 2002 e 2015



Fonte: elaborado pelo autor a partir de FAO (2018) e IPVCA (2018).

O IPVCA (2012) contabilizou, em dezembro de 2011, 52 plantas frigoríficas que se encontravam fechadas (sem operação), bem como o *ranking* dos estabelecimentos, por número de abates, considerando os diferentes detentores do controle acionário destes na ocasião. Em destaque, os grupos brasileiros JBS e Marfrig passaram a encabeçar a lista de unidades processadoras, por número de animais abatidos, ao adquirirem unidades diversas no país a partir de 2003 e, mais intensamente, na segunda metade da década.

Entre os dez maiores exportadores, somente dois deles mantinham preservadas sua titularidade original anterior a 2003. A tabela 5

apresenta essa realidade, ao expor as dez principais plantas frigoríficas instaladas no país em 2011.

**Tabela 5:** *Ranking* dos dez maiores frigoríficos exportadores em 2011 na Argentina e volume de carne produzida (ton.)

Exportador	Ranking	Produção (ton./ano)
JBS	1	32.778
Marfrig	2	23.153
Gorina / Guaicus / Lafayete	3	16.902
Arrebeef	4	14.411
Friar / Toba	5	13.180
Ecocarnes / Viande	6	9.892
La anonima	7	9.259
Campo del tesoro	8	8.031
Logros / Vare	9	6.239
Rioplattente	10	5.637

Fonte: IPCVA (2012).

Havia uma nítida consternação por parte dos representantes do setor quanto à “estrangeirização” das plantas frigoríficas durante os governos Kirchner. O sentimento mostrado era de que a política para a carne no Brasil (detentor dos principais exportadores argentinos na ocasião) passara a ser mais eficiente que a Argentina nessa atividade. Em uma manifestação da SRA, a indignação era flagrante: “o kirchnerismo encontrou o país sendo o terceiro exportador de carne bovina do mundo e até o momento está deixando fora do *ranking* dos primeiros dez”.<sup>19</sup> O grande marco desta mudança ficou a cargo do grupo JBS, que adquiriu o último remanescente dos grandes frigoríficos – o Swift, ainda em 2005.

<sup>19</sup> “En la era K, se extrangerizaron 14 de las mejores plantas de faena exportadoras”, Anais da SRA, n. 5, dez. 2014, p. 12-14.

A respeito das causas geradoras de tanta alteração na titularidade dos frigoríficos, o IPVCA (2012) declarou que as causas eram as mais diversas e impactavam os custos das operações dos agentes processadores. Segundo estudo realizado pelo Ministério da Economia e citado por este órgão, as principais causas eram:

- diferentes domínios sobre as técnicas de processamento entre os agentes, em função das exigências legais, nacionais e internacionais;
- a existência de um duplo padrão técnico e sanitário exigido para os mercados interno e externo;
- baixo valor agregado nas operações, estabelecendo margens estreitas ao agente;
- perda de preferência da carne bovina em relação à carne de frango no mercado doméstico;
- impossibilidade de alcançar mercados mais dinâmicos, em função da insuficiência técnica e da ausência de coordenação entre os diferentes elos da cadeia;
- permanência de uma cultura de informalidade no mercado de carne (desde a venda de animais até o setor de varejo), criando condições desleais de concorrência entre os agentes do setor (a partir da evasão fiscal e da sonegação em suas diversas formas);
- pressões legais no âmbito das adequações dos estabelecimentos aos padrões ambientais e sociais, tal como o exemplo da Lei nº 2.594/2008, da Cidade Autônoma de Buenos Aires, que exigia adequada relação da empresa com os funcionários e a adoção de normas para a redução da contaminação e do uso sustentável de recursos naturais; e

- a adoção de um plano de ordenamento territorial que se adequava às condições urbano-sociais das cidades onde estavam instalados os frigoríficos; entre outras.

Diante dessa realidade, o IPVCA elaborou uma proposta de ajuste legal ao setor, defendendo a necessidade de revisar o controle do comércio de bovinos e de carnes por parte dos órgãos nacionais, com o fim de garantir a equidade entre os operadores.

Com relação aos pontos levantados pelo IPVCA, merece ainda um comentário adicional o fato de que a carne de frango pouco a pouco ocupava lugar no interesse da população; seja pelo preço cada vez mais baixo, principalmente se comparado com o da carne bovina; seja pela diversidade de produtos advindos da indústria do frango, ampliando as opções de compra do consumidor; seja por maior eficiência e flexibilidade no *marketing* da indústria do frango.

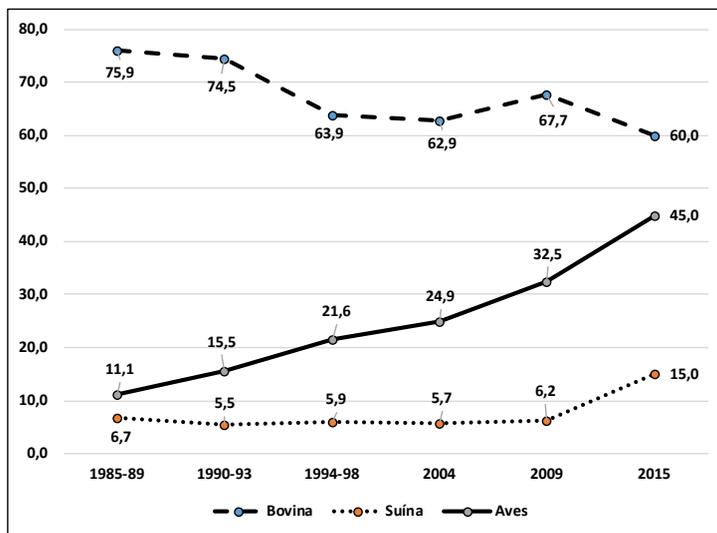
Enquanto a indústria da carne de frango desenvolvia tecnologia de produção capaz de produzir maior quantidade de carne com melhor conversão alimentar em menor espaço, e promovia a oferta ao mercado consumidor de uma fonte de proteína mais saudável e diversificada em sabores e acessibilidade, as indústrias das carnes bovina e suína seguiam bem mais lentamente, preocupadas em se manter (suína) ou recuperar (bovina) os patamares de produção e consumo de décadas passadas.

O fato é que a condição econômica vigente, com elevação da inflação, achatamento dos salários e restrição no poder de compra, favorecia a competição em favor do agronegócio da avicultura. A melhor percepção na demanda disponível e em suas transformações, aliada às características inerentes à própria natureza dos animais e seus sistemas produtivos, foram fatores que favoreceram a indústria do frango em detrimento das demais. Azcuy Ameghino (2006) considera ainda que

as iniciativas do IPVCA para promover o consumo de carne bovina tendiam a não ser bem-sucedidas, já que em meio à crise econômica, o consumo *per capita* dificilmente se elevaria. Segundo ele, quem tinha condições de pagar e consumir elevada quantidade já o fazia; por outro lado, boa parte da população era impedida de consumir o produto em função das limitações financeiras.

O gráfico 25 permite comparar a evolução entre 1985 e 2015 dos consumos de carnes bovina, suína e de aves na Argentina. Nota-se que, pela primeira vez na história, o consumo somado de carnes de aves e suínos equivalia ao de bovinos no país.

**Gráfico 25:** Variação no consumo *per capita* de carnes (bovina, suína e de aves) entre 1985 e 2015 na Argentina



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Inta (2010) e IPCVA (2018).

Os caminhos desenhados para o setor da carne bovina, até o fim do período do governo de Cristina, não apresentaram mudanças que não fossem aquelas traçadas pela proposta kirchnerista, desde o início

da década – voltada ao atendimento dos interesses do abastecimento interno, com pressão sobre o setor produtivo. Tal pressão foi condenada pelos representantes da cadeia de carne, que reclamavam a liberdade de mercado, especialmente para as exportações.<sup>20 21</sup>

Mesmo em relação ao atendimento ao consumo, que representava lema do próprio governo, não se viu aumento – ao contrário, mostrou-se declinante em decorrência da crise econômica instalada. A indignação dos pecuaristas repercutia também na insatisfação do consumidor em relação ao preço da carne bovina, mais fortemente nos últimos três anos do governo de Cristina. Segundo dados do IPVCA, a variação do preço da carne ao consumidor, em 2014, ocorreu na ordem de 23% a 28% (dependendo do corte), enquanto, ao pecuarista, o valor pago pelo quilo vivo não passava de 9%.<sup>22</sup>

O gráfico 26, a seguir, destaca bem esta realidade, quando mostra o declínio no consumo *per capita* a partir de 2009, concomitante à queda no volume das exportações.

O fato é que, segundo alguns economistas (como Ernesto Ambrosetti, economista da SRA), as manobras em torno do setor da carne eram uma armadilha (*un cepo*), como outras tantas que o governo criou para “proteger a mesa dos argentinos”; a carne (tal como o trigo, o milho e os lácteos) deveria ser mantida obrigatoriamente abaixo do preço no mercado interno. Para tanto, as exportações eram proibidas e os produtos agrícolas, para não se perderem no campo, eram ofertados a baixo preço dos produtores para as indústrias – aqui também se incluía a carne, por meio dos animais destinados ao abate.

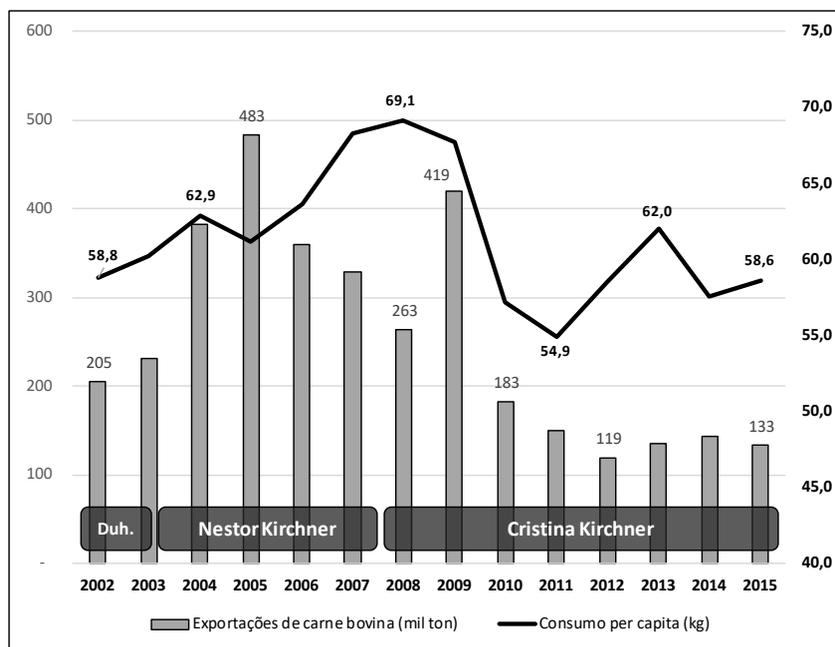
---

<sup>20</sup> El campo bajo presión, Anais da SRA, nº 4, out. 2012, p. 64.

<sup>21</sup> Ganadería en crisis, Anais da SRA, nº 3, jul. 2013, p. 14-17.

<sup>22</sup> El aumento del precio de la carne, Anais da SRA, nº 3, out. 2015, p. 88.

**Gráfico 26:** Evolução do volume de exportações de carne bovina (em mil toneladas) e do consumo *per capita* (em quilos) entre 2002 e 2015



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Senasa (2018a) e IPVCA (2018).

O desestímulo à produção permanecia, e com ele, a baixa oferta de carne para os mercados interno e externo. Como exemplo, vê-se a comparação entre as exportações de carne de 2009: 297 toneladas, contra as 139 toneladas de 2014. No mercado interno, por pressão da inflação, a manutenção do consumo *per capita* contraído conservava-se a menos de 60kg (El Gobierno [...], 2015).

### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 3*

Ao se analisar de forma resumida os eventos e políticas que afetaram o agronegócio da carne bovina no período que aqui se denominou

Kirchnerismo e antecessores, abrangendo os governos de Duhalde, de Néstor e de Cristina Kirchner (2002 a 2015), vê-se três fases bem distintas: uma relativamente curta, que abrange o período de Duhalde e o primeiro ano de Néstor (2002 a 2003); uma segunda fase, um pouco mais longa (2004 a 2006), que corresponde à maior parte do mandato de Néstor Kirchner; e uma terceira fase, que abrange praticamente todo o período dos dois mandatos de Cristina Kirchner (2007 a 2015).

A primeira fase pode ser considerada como um período de intensa turbulência econômica, advinda do fim do período da convertibilidade, com elevada inflação e desequilíbrio fiscal – o que determinou retração no consumo interno de carne e instabilidade econômica dos agentes envolvidos. Nessa fase, viu-se ainda as consequências do aparecimento do surto de febre aftosa após a certificação da OIE de área livre para a Argentina.

A segunda fase mostra-se como um período mais promissor para o setor, indicando boas perspectivas para o comércio da carne, tanto internamente, como externamente – uma vez solucionadas as questões em torno da febre aftosa. As exportações se ampliaram, bem como o volume de animais estocados e abatidos. Contudo, a diferença entre os ganhos obtidos com a venda de milho, soja e trigo superavam os da produção de carne bovina, reproduzindo um quadro de maior concentração de bovinos e de estabelecimentos destinados à atividade pecuária. Ampliou-se a presença de empresários não pecuaristas na atividade, bem como o uso de tecnologias que visavam a maior intensificação da bovinocultura. No campo dos frigoríficos, as dificuldades do setor – especialmente para os grandes – geraram a ampliação da mudança de titularidade destes, a partir da aquisição de plantas por

empresários estrangeiros, especialmente oriundos do Brasil. Surgem, portanto, novas marcas estrangeiras no topo do *ranking* dos processadores exportadores. A maior tranquilidade econômica reproduziu-se também em ampliação do consumo.

A terceira fase, mais longa, abrangeu todo o período da gestão de Cristina. Com o avançar da ampliação dos gastos públicos e da inflação, Cristina deu continuidade a uma política, iniciada por seu antecessor, de pressão sobre os preços da cesta básica, buscando favorecer as classes mais baixas da população – já que os índices de pobreza se mantiveram também em alta. Contudo, para o setor da carne bovina, em especial, a crise financeira internacional e o aparecimento de novos focos de febre aftosa frearam a demanda externa, ampliando a oferta interna por meio de preços mais baixos ainda para os pecuaristas. Ainda assim, medidas de contenção das exportações de carne – como a Resolução nº 114, criada ainda no governo de Néstor, mas mantida ativa ao longo do governo de Cristina – contribuíam para dar prosseguimento à retração do setor. Acrescenta-se, nesse período, o aparecimento de novos focos de febre aftosa no norte do país.

As consequências dos ocorridos nessa terceira fase revelaram-se preocupantes, com retração do consumo interno, provocada pela inflação incontrolável e pelos impedimentos à exportação de carne. Apesar de haver solucionado a questão da febre aftosa – por eficiência dos órgãos de controle internos – não se viu suficiente motivação dos pecuaristas para a ampliação dos rebanhos, ainda que programas de incentivo à produtividade tenham sido lançados pelo governo da nação. Vale lembrar que a maioria desses programas não atingiram os maiores pecuaristas, ainda responsáveis por mover a produção de carnes no país.

No quadro 7 são apresentadas distintamente as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele. Algumas das políticas adotadas correspondem a mais de uma variável.

As variáveis identificadas correspondem a algumas daquelas descritas no quadro 2. São elas: B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; B2 – Políticas que afetam a burocratização; C1 – Políticas que afetam pesquisa e desenvolvimento; C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia; D1 – Políticas que afetam a formação e qualificação profissional; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; e F1 – Políticas que afetam produção e melhorias na infraestrutura.

**Quadro 7:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 2002-2015 (caso 3)

(continua)

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>GI</b>
Lei nº 25.507/2001, criando o IPVCA, com o objetivo de promover a carne bovina argentina nos mercados interno e internacional, bem como administrar um fundo oriundo da participação conjunta de pecuaristas e frigoríficos (DIR)	E1 E2	2
Implantadas as medidas para o controle da febre aftosa (sob coordenação da Senasa) ao longo da década, alcançando o <i>status</i> de área livre da doença com vacinação, ao norte do rio Colorado, e área livre sem vacinação, ao sul (DIR)	C1 E1	2
Políticas que tiveram como base a alteração da alíquota das retenções sobre os produtos exportados, tal como a Resolução nº114/2006, que suspendeu, por 180 dias, a exportação de alguns cortes de carne bovina (DIR)	E1 E2	3

**Quadro 7:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 2002-2015 (caso 3)

(conclusão)

Resolução nº 31/2006, que visava classificar os frigoríficos em função das operações passíveis de serem executadas. Assim, muitos estabelecimentos passaram a ficar impedidos total ou parcialmente de exportar carne bovina (DIR)	E1 F1	3
Lançamento do Plano Pecuario Nacional ( <i>Plano Ganadero Nacional</i> ), com vistas a promover o acompanhamento técnico e de crédito a pequenos pecuaristas para aquisição de insumos diversos e melhoramento genético e/ou sanitário do rebanho (DIR)	B1 C1 C2	1
Política Agrícola Comum (PAC): com mais rigorosas exigências sanitárias advindas dos órgãos de fiscalização internacionais após os adventos relacionados aos casos de febre aftosa e da EEB (mal da vaca louca) (DIR)	E1 F1	3
Resolução nº 1.378/2007: cria-se o “Registro de estabelecimentos de engorda em curral para a espécie bovina” – uma regulamentação que favorece a criação de confinamentos ( <i>feedlot</i> ) (DIR)	C2	1
Criação, em 2008, de uma linha de crédito do Banco da Nação Argentina específica para atender ao setor de produção na qualificação de pessoal em favor do aumento de produtividade e qualidade da carne (DIR)	B1 C2 D1	1
Decreto presidencial nº 192/2011: dissolução da Oncaa e criação da Unidade de Coordenação e Avaliação de Subsídios ao Consumo Interno (UCESCI), subordinada ao Ministério da Economia e Finanças Públicas (IND)	B2 E1	2

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

**Quadro 8:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes ao período de 2002-2015 (caso 3)

Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)	GI
Adoção de tecnologias de produção que buscam intensificar a produção, com o fornecimento de volumosos e concentrados (proteicos e energéticos) em espaços limitados ( <i>feedlot</i> ), além da adoção de sistemas de manejo de pastagens com o uso de cercas elétricas e alimentação controlada	2
Baixa produtividade do rebanho argentino, evidenciado pelo reduzido peso médio dos animais abatidos e pelo baixo percentual de desfrute (número de animais abatidos em relação ao rebanho total), além do elevado abate de fêmeas	2
Concentração de terras por grandes grupos de investidores, agregando estabelecimentos, por meio da aquisição, e decorrente da liquidação de plantéis para o saldo de dívidas contraídas – principalmente por pequenos e médios pecuaristas	3
A crise financeira internacional, estourada ao final do ano 2008	2
“Estrangeirização” das plantas frigoríficas nos governos Kirchner. O grande marco dessa mudança fica a cargo do grupo JBS, que adquiriu o último remanescente dos grandes frigoríficos, o Swift. Segue intensa mudança de titularidade nas plantas frigoríficas no país	3
A carne de frango pouco a pouco ocupava lugar no interesse da população, principalmente se comparado com a carne bovina	2

GI: Grau de intensidade

No quadro 8, anteriormente, são apresentadas as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da Cadeia de produção da carne bovina. Apresenta ainda as variáveis não correspondentes às ações do Estado, mas que causaram efeitos sobre a produção e a comercialização de carne bovina no período.

#### **Caso 4: Ditadura militar no Brasil (de 1964 a 1984)**<sup>23</sup>

##### ***Conjuntura política e macroeconômica do caso 4***

Em 31 de março de 1964, o presidente João Goulart foi destituído de seu posto por um golpe militar; e, após uma breve ocupação (13 dias) da cadeira presidencial por um civil (Ranieri Mazzilli, então presidente da Câmara dos Deputados), o general Humberto Castello Branco foi empossado, dando início a um regime ditatorial que duraria 21 anos.

Castello Branco permaneceu no cargo até março de 1967. Seu governo impôs severas medidas contra manifestantes de esquerda, restringiu a ação de congressistas contrários ao regime, implantou o bipartidarismo e censurou a imprensa.

No campo da economia, em seu governo, foi implantada uma nova unidade monetária (o Cruzeiro Novo) e foi criada a correção monetária, como medidas para a conter e controlar a inflação. O estímulo às exportações e a contenção do déficit público permitiram reduzir a taxa inflacionária consideravelmente.

Castello Branco criou ainda o Banco Central do Brasil, o Estatuto da Terra, a Zona Franca de Manaus e diversas instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional no país. Muitas obras de infraestrutura, especialmente rodovias, também foram realizadas. Criou o Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço (FGTS) e extinguiu a estabilidade no emprego – que era alcançada por todo trabalhador que permanecia por mais de dez anos em uma empresa privada.

---

<sup>23</sup> O caso 4 é considerado até o ano de 1984, ainda que o presidente João Baptista de Figueiredo permanecesse no cargo até março de 1985.

Com a implantação de uma nova Constituição, em 1967, que reconhecia o regime militar, chegou ao fim o governo de Castello Branco. Este passou a faixa presidencial ao general Arthur da Costa e Silva, considerado como de “linha dura”. Costa e Silva, logo no início de seu mandato, implantou o Ato Institucional número 5 (AI-5), que determinou o fechamento do Congresso Nacional e outras amplas e severas medidas contra os não apoiadores do regime. Em seu governo, Costa e Silva criou diversas instituições públicas de amparo ao desenvolvimento econômico e social, tais como: a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e a Financiadora de estudos e projetos (Finep).

Costa e Silva havia sofrido um derrame cerebral antes de completar o seu mandato, fato que levou à criação de uma junta militar que empossou em 30 de outubro de 1969 o próximo presidente: o general Emílio Garrastazu Médici.

Médici governou ao longo de cinco anos em um período de elevado crescimento do PIB (11,16% em média, anualmente) e sob uma inflação que variou entre 15% e 19%. Conhecido como o período do “milagre brasileiro”, seu governo realizou obras de destaque, tais como a usina hidroelétrica de Itaipu e a ponte Rio-Niterói; não obstante, manteve a repressão sobre os não simpatizantes do regime e a política imperada pelo seu antecessor.

O general Ernesto Geisel deu continuidade ao governo de Médici pelos próximos cinco anos (1974 a 1979). Embora se conservassem as denúncias de tortura e assassinatos a opositores do regime, houve uma nítida contraposição de Geisel aos militares reconhecidos como de “linha dura”. Em seu governo deu-se início à abertura política

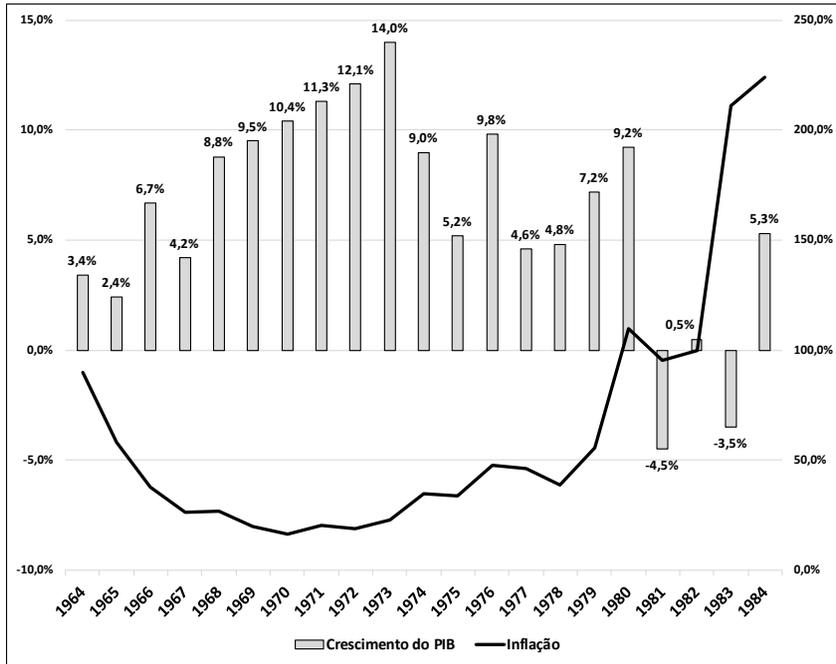
(extinção do AI-5). No plano econômico, não obstante o crescimento do PIB (média anual de 6,37%), a inflação tomou força e se instalou, alcançando 40,81% ao final de seu governo. Obras de infraestrutura e programas, em especial, no campo energético, foram destaques ao longo de seu mandato.

Em 15 de março de 1979, tomou posse o último dos generais da Ditadura militar, João Baptista de Figueiredo, para um mandato de seis anos. Figueiredo promoveu condições para a Redemocratização, anistiando presos políticos e recebendo exilados. Contudo, seu governo foi marcado pelas consequências da crise econômica internacional, que determinaram a redução do crescimento médio do PIB nacional (média de 2,34% ao ano) e uma inflação crescente – ao final do seu governo alcançava 215,3%. Figueiredo encerrou seu mandato em 15 de março de 1985.

O gráfico 27 apresenta a evolução do PIB e da inflação ao longo do período da Ditadura militar no Brasil (1964 a 1984), considerando os anos completos. Nota-se um crescimento inicial do PIB e a contenção da inflação, pelo menos, até o ano de 1980. Ao longo do último governo (de Figueiredo), o desempenho não se preservou e as taxas se inverteram.

Baer (2009) considera como uma das principais razões para tal desempenho a implantação de medidas estruturantes nos mercados financeiros, seguida da criação de meios para a atratividade do capital estrangeiro e aumento da arrecadação. A criação de fundos trabalhistas permitiu a produção de uma poupança forçada que auxiliou na geração de créditos e, conseqüentemente, de empregos.

**Gráfico 27:** Evolução das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto e da inflação no Brasil (1964-1984)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009).

A receita deu certo, até que, a partir de 1973, com o choque do petróleo, os preços internacionais, bem como as taxas de juros da dívida externa também se elevaram, permitindo o retorno da inflação e a queda na produção e no PIB. Em 1979, medidas enérgicas foram adotadas, com o propósito de conter a crise já instalada: maxidesvalorização da moeda, eliminação dos subsídios à exportação e outros incentivos fiscais, tributação sobre lucros, entre outras. Contudo, tais ações não alcançaram o efeito desejável no médio prazo, permitindo o retorno da inflação nos anos seguintes.

A recessão instalada entre os anos de 1981 e 1983, segundo Baer (2009), foi decorrente da contenção de investimentos do setor público, já que este assumia, de certa forma, a centralidade das atividades econômico-produtivas durante o regime.

*Os avanços na cadeia da carne bovina ao longo do regime militar brasileiro (caso 4)*

Soares (2015) identifica a década de 1950 como a primeira fase de desenvolvimento da agricultura no Brasil, marcada como o início do processo de mudanças de base técnica, movido pela mecanização e pela quimificação (adoção de fertilizantes e defensivos) da produção. O segundo período corresponde ao intervalo entre 1965 e 1975, quando há a integração entre a produção e a indústria, com forte amparo estatal. O terceiro período se deu a partir de 1975, permitindo a integração de capitais inter-setoriais e aprofundando a participação industrial nas atividades do campo.

Notadamente, os governos do regime militar, representativos dos segundo e terceiro períodos citados, foram muito sensíveis à necessidade de expansão e de modernização da agropecuária nacional. No tocante à pecuária de corte e aos demais agentes da CPA da carne bovina, a adoção de políticas de crédito para fomento à produção e para a exportação de carne e derivados, bem como o amparo tecnológico ao setor, consolidaram importantes instrumentos para o crescimento que se viu nos anos seguintes.

Entre 1964 e 1984, o rebanho brasileiro passou de 84,2 milhões de cabeças para 124,7 milhões, um crescimento médio de 2,3% ao ano. Esse crescimento acompanhou de perto o avanço populacional, que foi de 3,0% ao ano, nos mesmos 21 anos (IBGE, 1990).

O crescimento do efetivo bovino verificado nos fins dos anos 1960 correspondeu ao avanço dos rebanhos em direção aos estados de Goiás e Mato Grosso, embora, a maior parte dos abates ainda se concentrasse no estado de São Paulo. A partir dos anos 1970, a migração para o Centro-Oeste permitiu agregar cerca de 25% do rebanho nacional nessa região, mantendo o mesmo percentual dos abates ainda no estado de São Paulo. Nesse período, o país deixava de ser importador de carne e passava a exportar parte de sua produção (IBGE, 1990).

Nos fins dos anos 1970 e 1980, o nível de crescimento do rebanho nacional alcançou 4% ao ano e a exploração de tecnologias de suplementação de animais em período de entressafra (entre julho e novembro) na região central do Brasil passou a ser uma prática recorrente. A região Centro-Oeste avançou com a produção de bovinos de corte, deixando estagnada a produção no Rio Grande do Sul, e fazendo com que os frigoríficos ali instalados passassem a encerrar suas atividades e/ou migrassem para Goiás e Mato Grosso, em especial. Dados do IBGE (2018a) indicam a superação do rebanho da região Centro-Oeste sobre o efetivo da região Sudeste a partir dos primeiros anos da década de 1980.

Um dos fatores que motivou a migração dos rebanhos bovinos das regiões Sul e Sudeste para a região Centro-Oeste diz respeito à valorização das terras naquelas regiões, “empurrando” a atividade pecuária para regiões de fronteira, detentoras de terras ainda inexploradas e/ou distantes de centros urbanos – consequentemente, mais baratas. Da mesma forma, a mão de obra menos especializada era um requisito comum nas criações de bovinos, amplamente constituídas de rebanhos zebuínos – mais rústicos e, portanto, mais bem adaptados a manejos extensivos e, portanto, passíveis de serem empregados em instalações mais distantes dos centros urbanos.

Os avanços no volume de animais abatidos ao longo do período em questão, em números oficiais, não corresponderam ao mesmo avanço no efetivo bovino observado. Entre 1964 e 1985, esse crescimento correspondeu a apenas 41%, enquanto o volume de animais cresceu 52,5%. Tal diferença pode ter relação com a maior taxa de retenção em função da expansão dos rebanhos para o interior do país (IBGE, 1990).

Outro fator que merece destaque e, sensivelmente, afetou o desempenho do rebanho nacional, ao longo – e a partir – desse período, foram as mudanças nos índices zootécnicos provocados pela paulatina implantação de tecnologias. A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973, e a expansão dos programas de extensão rural durante o regime militar pode ter afetado esse desempenho. Furstenau (1995) destaca a variação na taxa de natalidade do rebanho bovino entre 1970 e 1985 de 54,11% para 58,58%.

Alves e Contini (1988, p. 3) confirmam essa realidade ao destacarem a importância do papel da extensão rural, tanto pública – por meio do Sistema Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) –, quanto privada (cooperativas e técnicos contratados), nos anos 1970. Segundo eles, “poucos países passaram por tantas e tão profundas mudanças em tão pouco tempo [...] 1950/1986, palco das principais transformações, que coincide com o desenvolvimento da extensão rural” no Brasil. Em 1960, o sistema Embrater, criado por meio do Decreto nº 6.126/1974, atingiu 280 municípios com um contingente de 565 técnicos; já em 1986, foram atendidos 3.245 municípios por um montante de 13.198 técnicos. Os números apresentados por esses autores complementam o escopo de ações de governo de amparo ao campo, tais como o seguro agropecuário e o

Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), produtos da Lei Complementar nº 11/197, da Lei nº 5.889/1973 e do Decreto nº 73.626/1974, que regulavam a Consolidação dos Direitos Trabalhistas do Trabalhador Rural (CLT Rural).

Segundo Soares (2015), havia um nítido propósito dos governos militares de expandir a ocupação das áreas centrais do país, provocando um adensamento econômico na região. A criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) representou a base dessa expansão e modernização. Era necessário propiciar a ampliação da produção de alimentos, a baixo custo, para atender às necessidades dos grandes aglomerados urbanos que se formavam no país.

Freitas (2008) destaca importantes contribuições para o desenvolvimento agropecuário dos governos militares pós-1964: o apoio dos bancos federais no atendimento das políticas de crédito agrícola; a implantação da cédula de crédito rural; a regulação de preços mínimos; os estoques reguladores; o seguro agrícola; o Programa Nacional do Alcool (Proálcool); e a criação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 3 de novembro de 1964). Segundo esse autor, apesar dos notórios avanços nas políticas dos governos militares, a manutenção de uma agricultura de pequena escala, arcaica e insustentável, contrastava com a modernização da grande produção agroexportadora.

Macedo (2006) corrobora essa informação ao afirmar que, entre o final da década de 1960 e a década de 1970, a maior parte do crédito disponível era utilizado por grandes proprietários de terra.

Como responsável pela pesquisa e transferência de tecnologia, a Embrapa alcançou êxito e visibilidade internacional, por meio de estudos realizados em vários centros especializados e o atendimento às múltiplas demandas que o setor agropecuário apresentava. No tocante

à pecuária de corte, entre as décadas de 1970 e 1980, as principais demandas do setor residiam na escolha e produção de gramíneas que melhor se adaptassem aos sistemas de manejo e às condições de clima e solo das novas regiões (ao centro e norte do país), em processo de ocupação pelos criatórios que ali se instalavam.

Teixeira e Hespanhol (2014) consideram que o período entre 1968 e 1973 determinou o primeiro surto modernizador do segmento de produção da bovinocultura de corte, marcado pela expansão da produção pelos estados da região Centro-Oeste, pelo avanço na pesquisa de interesse ao setor e pelo deslocamento da indústria processadora de carnes da região Sul para as regiões Sudeste e Centro-Oeste. Eles colocam o Estado como o grande responsável por essa conjuntura.

Para tanto, diversas ações institucionais direcionadas ao setor foram criadas. Segundo Silva (2002), destacam-se a criação do Conselho de Desenvolvimento da Pecuária de Corte (Condepe), cujos projetos desenvolvidos tinham suporte financeiro de organismos internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Programa Nacional de Pastagens, em 1975; e o Programa Nacional da Pecuária, em 1977.

O Condepe foi criado por meio do Decreto presidencial nº 61.105, de 28 de julho de 1967. Tinha como finalidade estabelecer o gerenciamento dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária (Fundepe), com vistas a promover o desenvolvimento da pecuária nacional. Integravam o Condepe, o Ministro da Agricultura, que era o seu presidente; o ministro do Planejamento e Coordenação-Geral; o presidente do Banco Central do Brasil; o presidente do Banco do Brasil; e um representante de cada um dos Conselhos Regionais de

Desenvolvimento da Pecuária instalados nas regiões geoeconômicas abrangidas pelo Programa de Investimentos.<sup>24</sup>

No Decreto presidencial 67.531, de 11 de novembro de 1970, o Condepe sofreu alterações em sua composição e responsabilidades, passando a ser composto pelo ministro da Agricultura (presidente); o ministro da Fazenda; o ministro do Planejamento e Coordenação Geral; o presidente do Banco Central do Brasil; o presidente do Banco do Brasil; e os diretores do Programa.<sup>25</sup> Tais alterações denotavam a importância dada a ele pelo governo do regime.

A atuação do Condepe, até sua extinção, em 1976, permitiu a realização de diversos projetos de implantação e viabilização tecnológica na pecuária, além da implantação de sistemas de avaliação de carcaças, entre outros, que visavam a inserção sustentável da pecuária de corte em regiões do centro-norte do país.

Destaque ainda merece ser dado a outras instituições voltadas ao desenvolvimento regional, à facilitação na aquisição de terras e na implantação de infraestruturas de produção de importância para a pecuária de corte, tais como o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco) (Soares, 2015).

O último dos governantes militares, Figueiredo, deu explícito apoio à agropecuária, sob o *slogan*: “plante que o João garante”. Entretanto, os incentivos à produção buscavam atingir notoriamente

---

<sup>24</sup> Decreto nº 61.105, de 28 de julho de 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61105-28-julho-1967-402339-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 1º ago. 2022.

<sup>25</sup> Decreto nº 67.531, de 11 de novembro de 1970. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67531-11-novembro-1970-409088-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 1º ago. 2022.

a grande produção e repercutiram na concentração de terras e na ampliação da renda ao setor produtivo rural de larga escala.

Em julho de 1982, atendendo a uma demanda para melhor estruturação do setor, foi criado o Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPC), instituição de natureza privada, que tinha como principais objetivos:

[...] desenvolver estratégica e operacionalmente o crescimento da pecuária de corte, promovendo a organização de cada segmento na cadeia produtiva da carne bovina; estabelecer relações profissionais entre os vários agentes da cadeia produtiva; organizar e consolidar informações sobre o rebanho bovino nos estados e no país; coordenar o Conselho Nacional para a Saúde Animal (Conasan), fórum estratégico para debater, sugerir e opinar sobre temas de ordem sanitária e bem-estar animal, incluindo campanhas de erradicação de enfermidades; representar a cadeia produtiva da pecuária de corte junto aos governos estaduais e nacional; representar e organizar a participação dos vários segmentos do setor privado da cadeia produtiva junto aos organismos internacionais, regionais e mundiais; participar e contribuir para planos e programas que envolvam aspectos da sustentabilidade da cadeia, principalmente aqueles relacionados com a ecologia e preservação ambiental; organizar e buscar meios para custeio de campanhas de divulgação de temas de interesse para a cadeia; estimular e apoiar programas ou iniciativas para elevar o nível técnico e cultural relacionado à sanidade animal e segurança alimentar nas comunidades da agricultura familiar, das populações indígenas e de grupos sociais carentes; e coordenar o apoio dos segmentos da cadeia a iniciativas que visem a melhor divulgação e conhecimento da pecuária brasileira junto a pessoas ou instituições líderes na formação de opinião a nível internacional (CNPC, 2018).

A criação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), I PND (1972-1974) e II PND (1975-1979), consolidaram os propósitos do regime em torno de uma política de transformação nacional. Os avanços alcançados no período determinaram a ampliação quantitativa e qualitativa da agropecuária nacional e foram resultado de esforços público-privados em prol de uma modernização tecnológica e de uma sistematização que envolvia o setor produtivo e a indústria de transformação. Aliada a essa conjunção de interesses de uma elite capitalista e de políticas públicas de desenvolvimento, encontrava-se a oferta de capital estrangeiro ávido por garantir estabilidade política e social em momentos de Guerra Fria.

A reprodução do termo “modernização conservadora” (denominado ao fenômeno de transformação da Alemanha e do Japão de economias pré-industriais em industriais por Moore Junior, em 1975) rebatizou o fenômeno da agropecuária brasileira, por suas características, já que a aliança entre empresários e o Estado favorecia a consolidação dos Complexos Agroindustriais das principais culturas nacionais (Soares, 2015).

Se, por um lado, a produção agrícola era amparada por indústrias de máquinas e insumos para o plantio (sementes, adubo e defensivos), além de material genético de raças adaptadas às condições edafoclimáticas tropicais, por outro, a indústria processadora criava condições para ofertar aos mercados interno e externo produtos de qualidade e diversificação compatíveis com as exigências do consumidor.

No âmbito do mercado interno, a política de controle de estoques e de garantias de preços mínimos permitiu o controle da inflação e a segurança alimentar no país. Entretanto, a partir de 1980, diversos fatores contribuíram para a volta da inflação e o conseqüente comprometimento dos planos de desenvolvimento. Entre os fatores externos,

o choque do petróleo afetou os preços internos de bens e serviços. No âmbito interno, as principais razões foram resultado da política salarial aplicada no governo Geisel, bem como uma forte estiagem e outras consequências do clima ocorridas naquele ano, afetando fortemente os preços dos alimentos.

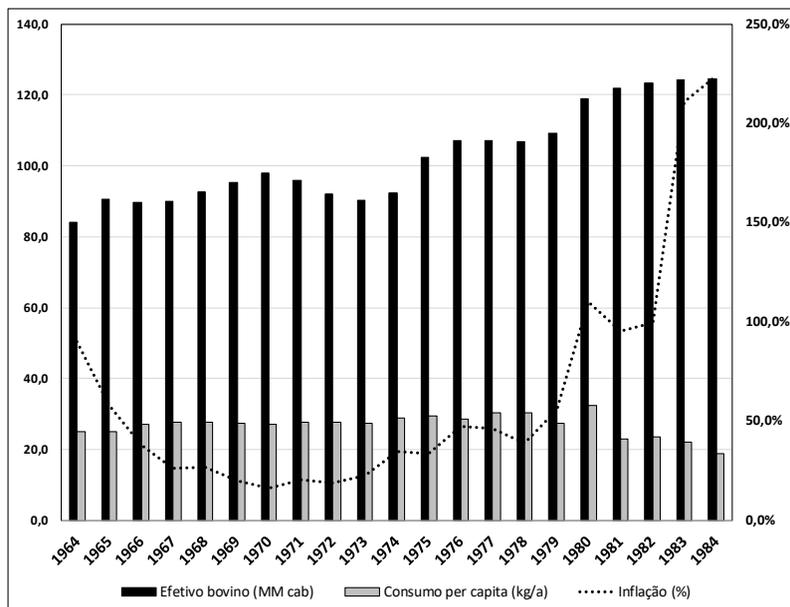
Segundo Baer (2009), os produtos agrícolas, couros e produtos derivados, produtos químicos (incluindo defensivos) e lubrificantes foram os produtos que mais apresentaram elevações em seus preços absolutos acima da inflação, entre os anos 1971 e 1984, o que confirma o impacto dos fatores externos e internos sobre os preços da atividade agropecuária e seus produtos, especialmente, nos últimos anos do período da Ditadura militar.

As exportações de carne bovina nesse período eram inicialmente irrisórias e/ou inexistentes. A importação ocorria com frequência, buscando atender ao mercado interno. A informalidade no setor era ampla, especialmente nas cidades de menor porte. O volume de carne exportada entre 1964 e 1984, porém, saltou de 217 para 4.493 toneladas (Brasil, 2018).

O gráfico 28 apresenta a variação, ao longo do período da Ditadura militar, das taxas de inflação, do efetivo bovino e do consumo *per capita* de carne bovina.

Nota-se que a inflação de três dígitos estabelecida a partir dos anos 1980 gerou efeito sobre o poder de compra do consumidor (percebido através da redução do consumo *per capita*), mas não abalou a curva de crescimento do efetivo bovino, que se manteve ascendente. O consumo *per capita* de carne bovina, que se mantinha em torno de 28 kg por ano entre 1964 e 1979, caiu para próximo de 24kg por ano nos cinco anos seguintes.

**Gráfico 28:** Evolução das taxas de inflação, do efetivo bovino e do consumo *per capita* de carne bovina no Brasil entre os anos de 1964 e 1984



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009) e IBGE (1990).

Vale considerar que, durante todo o período do regime militar, os governos adotaram um sistema de controle de preços sobre produtos agrícolas, serviços públicos e derivados de petróleo (no caso do petróleo e derivados, os preços sempre estiveram acima do índice geral de inflação), visando criar um “colchão” que sustentasse os surtos inflacionários. Contudo, tal mecanismo constituiu-se insuficiente nos anos 1980 (Baer, 2009).

#### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 4*

O período correspondente à Ditadura militar no Brasil (1964-1984) representou importante fase para a ampliação e representatividade da

pecuária de corte como atividade integrante da economia nacional. Diante de um crescimento contínuo e expressivo da pecuária em direção às terras do Centro-Oeste brasileiro, assistiu-se a uma transformação na estrutura e no desempenho produtivo dos rebanhos. Também, nesse período, ocorreu uma significativa migração das unidades frigoríficas do Rio Grande do Sul (em maior intensidade) e de São Paulo para os estados de Goiás e Mato Grosso.

Essas mudanças foram conquistadas por meio das políticas públicas que geraram instituições favoráveis ao desenvolvimento das regiões Norte e Centro-Oeste do país, especialmente as políticas creditícias favoráveis ao grande setor produtivo rural. As criações da Embrapa, da Embrater e do Condepe representaram também sustentáculos para os avanços tecnológicos e expansionistas do setor.

Políticas de controle inflacionário e de segurança alimentar conservaram o equilíbrio e bem-estar econômico do país nos dois primeiros terços do regime, propiciando, indiretamente, a manutenção do consumo de carne bovina para a população. Entretanto, motivações internas e externas impediram que o consumo se mantivesse no mesmo patamar nos últimos anos do regime, embora se conservasse o crescimento do efetivo bovino e das exportações de carne – canal de comercialização também inaugurado nesse período.

O quadro 9 apresenta, distintamente, as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele. Algumas das políticas adotadas correspondem a mais de uma variável.

**Quadro 9:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 1964-1984 (caso 4) no Brasil

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>GI</b>
Criação da Embrapa, em 1973, e a expansão dos estudos sobre a identificação de gramíneas e o melhoramento animal promoveram mudanças nos índices zootécnicos dos rebanhos (DIR)	C1	3
Aplicação da extensão rural, nas modalidades pública (por meio do sistema Embrater) e privada (cooperativas e técnicos contratados), propiciaram o melhor desempenho da pecuária de corte (DIR)	C2	2
O Prorural (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural), produtos da Lei Complementar nº 11/197, da Lei nº 5.889/1973 e do Decreto nº 73.626/1974, que regulavam a Consolidação dos Direitos Trabalhistas do Trabalhador Rural (DIR)	D1	1
Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que representou a base da expansão e modernização no campo (DIR)	B1	3
A criação do Conselho de Desenvolvimento da Pecuária de Corte (Condepe), cujos projetos desenvolvidos tinham suporte financeiro de organismos internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Programa Nacional de Pastagens, em 1975; e o Programa Nacional da Pecuária, em 1977 (DIR)	B1 E1	3
Criação de instituições de desenvolvimento regional, tais como o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco) (IND)	B1 C1	3
Política de controle de estoques e de garantias de preços mínimos, que permitia o controle da inflação e a segurança alimentar no país (IND)	F2	1
Volta da inflação. Entre os fatores internos, as principais razões foram resultado da política salarial aplicada no governo Geisel (IND)	E2	1

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

As variáveis correspondem a algumas daquelas descritas no quadro 2. São elas: B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; C1 – Políticas que afetam a pesquisa e desenvolvimento; C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia; D1 – Políticas que afetam a formação e qualificação profissional; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; e F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

Na tabela 14, são apresentadas as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da CPA da Carne Bovina. Apresenta ainda variáveis não correspondentes às ações do Estado, mas que causaram efeitos sobre a produção e a comercialização de carne bovina no período.

**Quadro 10:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes ao período de 1964-1984 (caso 4)

Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)	GI
Valorização das terras na região Centro-Oeste, que motivou a migração dos rebanhos bovinos das regiões Sul e Sudeste para aquela região, “empurrando” a atividade pecuária para regiões de fronteira. Os frigoríficos seguiram no mesmo caminho	3
Criação do Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPCC), instituição de natureza privada para responder a e reivindicar demandas do setor	3
Volta da inflação. Entre os fatores externos responsáveis, o choque do petróleo, que afetou os preços internos de bens e serviços, bem como uma forte estiagem e outras consequências do clima que afetaram fortemente os preços dos alimentos	1

GI: Grau de intensidade

## **Caso 5: Redemocratização no Brasil (de 1985 a 2002)**

### ***Conjuntura política e macroeconômica do caso 5***

A eleição que marcou o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização no Brasil fez de Tancredo Neves o primeiro presidente eleito para o mandato dos cinco anos seguintes. Contudo, acometido por uma doença fatal, ele não veio a tomar posse. Seu vice, José Sarney, assumiu a cadeira presidencial em março de 1985 e conduziu o governo até 1989.

O governo de Sarney teve como seu maior desafio a inflação e a recessão advinda do regime militar. A implantação do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, alcançou êxito nos meses seguintes e ajudou a formar uma forte bancada aliada ao governo nas eleições do Congresso Nacional no mesmo ano. O plano tinha como princípio o tabelamento de preços – instrumento que recebeu críticas do FMI e de alguns poucos economistas da época. Decerto, o Plano Cruzado, apesar de mostrar-se bastante eficiente nos meses seguintes à sua implantação, não foi suficiente para o equilíbrio da economia e gerou desabastecimento interno, seguido da deterioração da balança de pagamentos e da consequente queda nas reservas internacionais. O fracasso do Plano Cruzado fez com que o governo Sarney decretasse a moratória na dívida externa em janeiro de 1987. Em abril do mesmo ano, o novo Ministro da Fazenda lançou novo plano econômico que levou o seu nome: o Plano Bresser. Os insucessos na contenção da inflação levaram o governo Sarney a constituir um novo ministério e um novo plano econômico em janeiro de 1989 (Plano Verão), que manteve o congelamento de preços até a data das eleições presidenciais.

Apesar da instabilidade inflacionária, o governo Sarney conseguiu reduzir a dívida/PIB de 54% para 28%, resultado de um crescimento significativo de 119% do PIB nos cinco anos de governo, com uma taxa média de desemprego próximo de 3,9%.

Nas eleições de 1989, Fernando Collor foi eleito em meio a uma inflação incontrollável. Com a promessa de combatê-la e de combater as muitas evidências de corrupção e altos salários, Collor adotou, como seu primeiro ato após a posse, o confisco da poupança e a limitação dos resgates bancários. Em seus planos econômicos (Planos Collor I e II, e Plano Marcílio), houve substituição da moeda corrente pelo cruzado novo e a implantação de uma série de medidas que defendiam a abertura econômica, em meio ao congelamento de preços e a alteração de tarifas públicas. Em face ao insucesso de suas medidas e o restrito apoio do parlamento, a popularidade de Collor caiu fortemente até o fim de 1992, levando o Congresso Nacional a abrir um processo de *impeachment* contra o presidente. Diante do momento difícil, Collor renunciou ao cargo em dezembro do mesmo ano. Assumiu seu vice, Itamar Franco.

Itamar Franco governou entre 1992 e 1995. Seu governo implantou novas diretrizes econômicas, já que divergia, em vários aspectos, dos projetos de Collor. A inflação superava a marca de 2.700% em 1993 – a maior da história –, levando Itamar a implantar o Plano Real, em fevereiro de 1994. O Plano Real estabeleceu regras de conversão da Unidade Real de Valor (URV), permitindo controlar a inflação, equilibrar as contas públicas e restabelecer o poder de compra da população, em meio à implantação de uma nova moeda, o real. Seu gestor foi o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que veio a se eleger presidente da república, sucedendo Itamar Franco, em 1994.

FHC assumiu a cadeira presidencial em janeiro de 1995, permanecendo nesta por dois mandatos, até o final de 2002. As bases do plano de governo do primeiro mandato de FHC, em meio à recente implantação do Plano Real, consistiram na supervalorização da moeda, no aumento da taxa básica de juros, no corte de gastos públicos, privatizações e incentivos a investidores – especialmente os estrangeiros. No segundo mandato, a crise internacional, provocada pelos desajustes econômicos no México, Ásia e Rússia fez com que o governo descongelasse o câmbio, desvalorizasse o real e recorresse ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas medidas promoveram a redução no consumo, a elevação do desemprego, a redução das reservas internacionais e a queda do PIB *per capita*. Contudo, o governo FHC ficou marcado, sobretudo, pelo controle inflacionário, pelos programas sociais e pela melhoria da imagem do país junto aos organismos internacionais.

O período retratado anteriormente, entre 1986 e 2002, revelou uma fase de grande turbulência econômica, em meio a um certo ritmo de crescimento e a diversas tentativas de controle da inflação e das contas públicas.

A tabela 6 apresenta a evolução da inflação e do PIB brasileiro ao longo dos governos no período da Redemocratização.

**Tabela 6:** Taxas de inflação e variação do PIB, por ano e por governos (presidentes), com destaque para os planos econômicos, no Brasil, entre 1986 e 2002

(continua)

Presidente	Ano	Inflação (%)	PIB (%)	Planos econômicos
Sarney	1986	167,8	7,99	Plano Cruzado (fevereiro) Plano Cruzado II (novembro)
	1987	218,5	3,60	Plano Bresser (junho)
	1988	554,2	-0,10	Feijão com Arroz (janeiro)
	1989	1.232,7	3,28	Plano Verão (janeiro)

**Tabela 6:** Taxas de inflação e variação do PIB, por ano e por governos (presidentes), com destaque para os planos econômicos, no Brasil, entre 1986 e 2002

(conclusão)

Collor	1990	4.116,3	-3,10	Plano Brasil Novo (ou Plano Collor I) (março)
	1991	492,3	1,51	Plano Collor II (janeiro) Plano Marcílio (maio)
	1992	854,6	-0,47	
Itamar	1993	1.638,7	4,67	
	1994	2.951,6	5,33	Plano Real (fevereiro)
	1995	148,0	4,42	
FHC (1º mandato)	1996	16,0	2,21	
	1997	7,0	3,40	
	1998	3,2	0,34	
FHC (2º mandato)	1999	4,9	0,47	
	2000	7,1	4,11	
	2001	6,8	1,39	
	2002	8,4	3,05	

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009), Banco Mundial (2018) e Worldwide Inflation Data (2018).

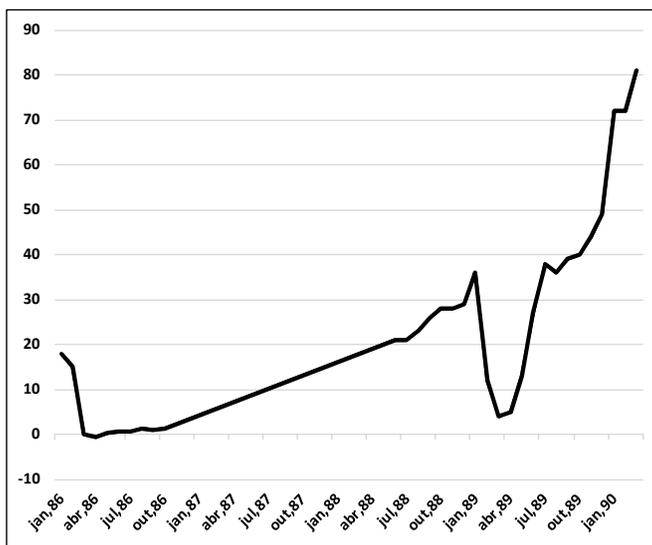
A proposta de liberalização e abertura econômica apresentada pelo governo Collor pareceu ter sido o grande movimento modernizante apresentado para economia produtiva nesse período. Entretanto, para que o seu plano econômico superasse a ameaça inflacionária, o governo foi obrigado a sobrevalorizar a moeda nacional (cruzeiro), o que gerou um aumento nas importações (11,5%) e uma queda nas exportações (8,7%), no ano de 1990. Os efeitos dos Planos Collor I e II, bem como do Plano Marcílio, não permitiram, contudo, que a inflação retornasse e freasse o crescimento econômico (Baer, 2009).

Baer (2009) considera que o governo Itamar representou um período de transição entre a fase de implantação da política de liberalização

econômica de Collor e a consolidação do controle inflacionário ocorrida no governo FHC. O período entre 1989 e 1992 pode ser considerado como o mais crítico da economia nacional, com reservas internacionais muito baixas e os mais baixos níveis de capacidade industrial, acompanhados de forte restrição do investimento público. Embora o desemprego não alcançasse níveis de destaque, a concentração da renda alcançara seu maior nível: 20% da população detinha 68% da renda bruta.

Nos gráficos 29, 30, 31 e 32, a seguir, são apresentadas as variações nas taxas de inflação ao longo dos respectivos governos Sarney, Collor, Itamar e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Elas descrevem diferentes manifestações da taxa de inflação nos diferentes governos, com destaque para a maior estabilidade a partir da implantação do Plano Real, no governo Itamar.

**Gráfico 29:** Variação mensal da taxa de inflação ao longo do governo Sarney (jan./1986 a mar./1990)



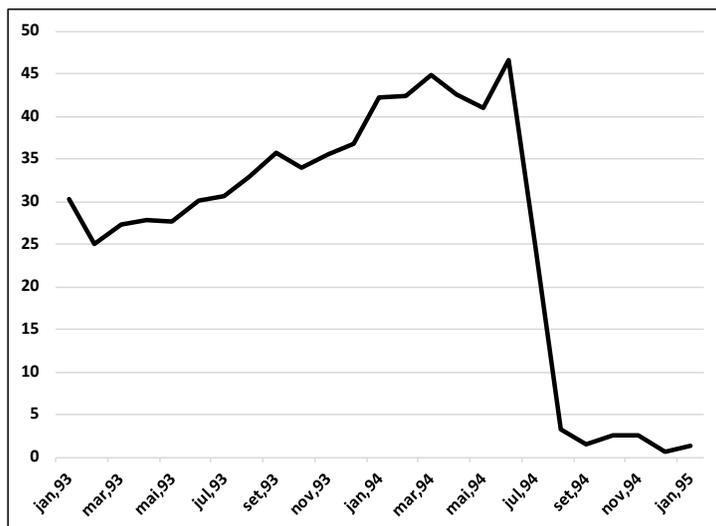
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009) e Worldwide Inflation Data (2018).

**Gráfico 30:** Variação mensal da taxa de inflação ao longo do governo Collor (abr./1990 a dez./1992)



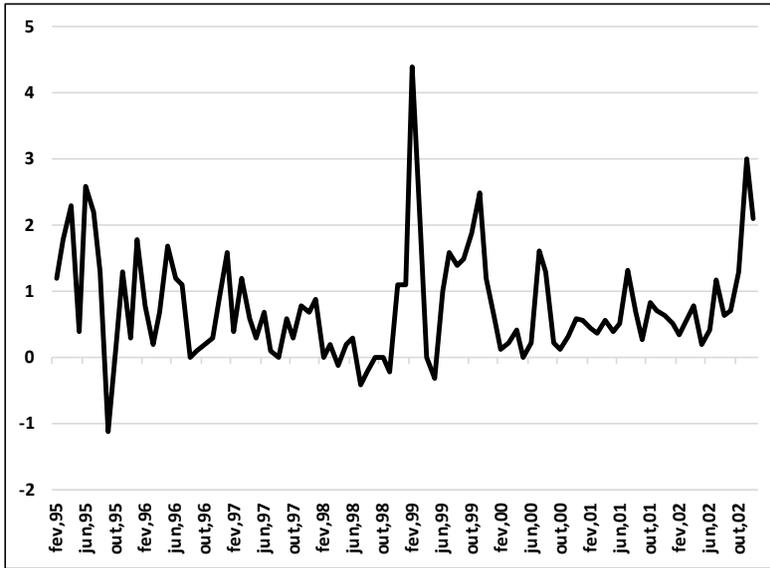
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009) e Worldwide Inflation Data (2018).

**Gráfico 31:** Variação mensal da taxa de inflação ao longo do governo Itamar (jan./1993 a jan./1995)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009) e Worldwide Inflation Data (2018).

**Gráfico 32:** Variação mensal da taxa de inflação ao longo do governo FHC (fev./1995 a dez./2002)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Baer (2009) e Worldwide Inflation Data (2018).

Nota-se, por elas, que a economia veio a dar sinais de retorno ao crescimento somente alguns meses antes da implantação do Plano Real, logo no início do governo Itamar, mas somente se consolidou após a sua implantação. A taxa de câmbio passou a ser importante instrumento de política economia – ou seja, a abertura econômica passaria a ser determinante para o equilíbrio das contas internas em período de inflação controlada. O PIB apresentava importantes variações positivas nos três ou quatro anos seguintes à implantação da nova moeda, encontrando um equilíbrio sustentado nos anos seguintes.

Por fim, em 1999, o dólar se descolara do real, permitindo a flutuação natural do câmbio, o que levou à maior confiança dos investidores externos e à valorização das exportações – sobretudo das

*commodities* agrícolas e minerais. No campo empresarial, progrediram as fusões e aquisições, como estratégia de muitas empresas em prol da garantia de maior competitividade.

### *Configurações do agronegócio da carne entre os governos Sarney e FHC (caso 5)*

As turbulências econômicas no período da Redemocratização não impediram que o rebanho bovino brasileiro mantivesse o efetivo em crescimento. Por sinal, Costa (2011d) destaca que a década de 1980 registrou o maior nível de crescimento anual do rebanho bovino nacional: 4%. Entre 1996 e 2002, o efetivo bovino avançou de 132,2 milhões de cabeças para 185,3 milhões, uma variação positiva de 40%. O crescimento do rebanho, contudo, não foi acompanhado, no mesmo ritmo e linearidade, pelo crescimento das exportações. Estas eram reféns dos movimentos econômicos e políticos da época. Em 1986, o volume exportado, em equivalente carcaça,<sup>26</sup> se aproximava de 350 mil toneladas, ascendendo para 572 mil toneladas em 1988.

Em função dos desajustes econômicos e da hiperinflação instalada no último ano do governo Sarney, viu-se uma forte queda nas exportações que, em 1990, alcançaram menos de 250 mil toneladas; um leve crescimento e uma nova retração ocorreram nos anos de 1995 e 1996, com o volume exportado se aproximando de 280 mil toneladas. A estabilidade na taxa de inflação trazida pelo Plano Real e outras medidas implantadas pelo governo FHC coincidiram com um forte crescimento

---

<sup>26</sup> A Tonelada Equivalente Carcaça (tec) é uma medida de pesagem da carne bovina, muito utilizada como referência nas negociações para exportação do produto.

das exportações nos anos que se seguiram, encontrando, em 2002, um volume exportado de carne bovina próximo de 930 mil toneladas de equivalente carcaça. O gráfico 33 ilustra essa realidade.

A inflação presente e o discurso recorrente de perda monetária transformaram a atividade pecuária em um ativo passível de especulação, levando à ampliação dos sistemas de produção intensivos em confinamento e semiconfinamento<sup>27</sup> no período de entressafra, ou seja, no período entre maio e outubro (na maior parte do Brasil central, área que resguardara o maior contingente de animais para corte). Dessa forma, alimentar os animais em áreas restritas (currais) com volumosos e concentrados em período em que as pastagens estão debilitadas em proteína e fibras de maior digestibilidade<sup>28</sup> permitia que os animais ganhassem peso em período que, naturalmente, em pastejo, não o teriam, bem como permitia especular com o preço da arroba bovina em ocasião em que este estivesse ascendente no mercado. Macedo (2006) indica um aumento de 78,9% no número de animais abatidos após engorda em regime de confinamento, semiconfinamento ou pastejo de inverno, entre 1995 e 2004, no Brasil.

A região Centro-Oeste já representava, em meados dos anos 1980, a região com o maior número de bovinos do país, com destaque para o recém-criado estado do Mato Grosso do Sul, que concentrava em torno de 40% do efetivo da região no ano de 1990. Mato Grosso do Sul permaneceu na condição de detentor do maior rebanho bovino da região

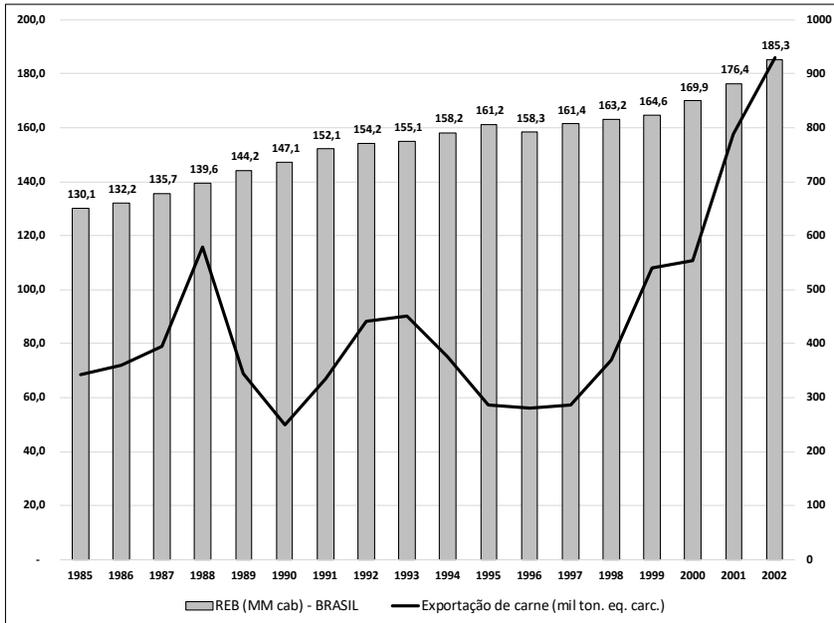
---

<sup>27</sup> Os sistemas de produção em semiconfinamento correspondem ao fornecimento de concentrados (e volumosos) em cochos para animais mantidos em pastejo.

<sup>28</sup> Capacidade de microrganismos componentes da flora do rume de fragmentar moléculas longas de carboidratos (não digeríveis pelo organismo animal), passíveis de serem aproveitadas na digestão do animal.

até por volta de 2001 – posição anteriormente ocupada por Goiás e, posteriormente, pelo estado do Mato Grosso (Batista Filho, 2016).

**Gráfico 33:** Variação anual do efetivo bovino nacional (em milhões de cabeças) e do volume de carne bovina exportada (em mil toneladas de equivalente carcaça) do Brasil (1985-2002)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2018a) e FNP (2012).

São Paulo e Rio Grande do Sul perderam suas importâncias como regiões de criação e abate de animais na década de 1980, já que os principais frigoríficos e de maior porte se transferiam para os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará (uma sinalização de que o rebanho bovino já avançava para a região Norte). Costa (2011d) admite que parte das razões que levaram à migração dos frigoríficos se deveu pela realização de concorrência desleal e predatória de estabelecimentos sonegadores, o que gerou a pulverização de empresas

nacionais pelo interior do país. Schilesinger (2010) relata que, entre 1990 e 1994, o rebanho bovino se expandiu na região amazônica a uma taxa média de 7,4%, em ritmo três vezes superior ao que observado na média das demais regiões do país – substancialmente levado pelo menor valor da terra e por créditos atrativos, oferecidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

O FNO era oferecido pelo Banco da Amazônia (Basa) e representava um dos principais instrumentos econômico-financeiros voltados ao desenvolvimento da região amazônica. Integrante do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o FNO surgiu a partir da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentava a criação de Fundos Constitucionais de Desenvolvimento para as diversas regiões do país (Basa, 2018).

O grande salto na produção pecuária ocorreu, de fato, nos anos 1990. Além dos motivos já mencionados, ressalta-se o incentivo estatal, por meio da Portaria nº 304/96 do Ministério da Agricultura, que estabelecia a obrigatoriedade da classificação de carcaças, além de normativos para garantir a qualidade da carne bovina após o abate.

Reis, Leite e Simões (2004) mencionam que a taxa de câmbio foi a variável que mais favoreceu o aumento das exportações de carne bovina entre 1996 e 2002, auxiliada pelo maior controle sanitário do rebanho e pela conquista de novos mercados. A desvalorização do Real em relação ao dólar passou de pouco mais de R\$1,00/dólar para valores superiores a R\$3,50/dólar no período.

As principais políticas públicas de atendimento ao setor, nos governos pós-Redemocratização mantiveram-se em torno do crédito rural. Macedo (2006) destaca, com base no Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central, que houve, no período entre 1995 e 2003 (portanto,

em período de real controle inflacionário), um aumento de 398% no volume de financiamentos – valores que saltaram de R\$ 522 milhões para R\$ 2,6 bilhões, sendo que em 2001, o incremento real desses recursos para a pecuária de corte foi de 38,04%, o maior aumento anual em toda a série.

O fato é que muitos fatores, além dos já citados, ajudaram a promover mudanças na cadeia da carne bovina ao longo dos anos 1980 e 1990. Apesar das dificuldades econômicas nacionais e mundiais, com efeito direto no consumo de carne bovina no Brasil, viu-se uma crescente valorização do preço da carne em níveis internacionais, favorecendo o mercado de exportação, crescente no país. A média histórica internacional do preço da arroba de carne bovina, em torno de US\$ 17, passava lentamente para níveis mais altos, até alcançar US\$ 24. Essa variação era impulsionada por um crescimento da demanda mundial superior à oferta, já que novos e antigos compradores (como países que posteriormente formariam o grupo dos países emergentes: os Brics) ampliavam seus pedidos, além das crises de abastecimento geradas pelas barreiras sanitárias oriundas da febre aftosa (Argentina) e da EEB (“mal da vaca louca”, ocorrida em países europeus) sucedidas naqueles anos (Costa, 2011d).

Essas ocorrências estimularam a produção em sistemas de produção intensivos e mais sofisticados, levando a utilização de cruzamentos industriais, a ampliação da inseminação artificial nos sistemas de cria, além da adoção da estação de monta.<sup>29</sup> Essas atividades, em geral, reduzem o tempo de abate e melhoravam a apreciação qualitativa da

---

<sup>29</sup> Sistema de manejo reprodutivo em que as matrizes são inseminadas ou mantidas com os reprodutores somente em um período do ano (em média, de três a cinco meses) com o objetivo de obter maior concentração dos partos e seleção do rebanho.

carne, tanto no mercado interno, quanto no externo. Tal mudança no desempenho produtivo é apresentado por Arruda (1994), que compara a *performance* da pecuária bovina no Brasil entre 1980 e 1990. Muitos dos avanços no desenvolvimento do setor advieram de pesquisas realizadas no âmbito da Embrapa e de outras organizações públicas e privadas (tabela 7).

**Tabela 7:** Indicadores de desempenho da pecuária de corte no Brasil – comparação entre os anos 1980 e 1990

<b>Indicador</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
Área de pastagem (1000 ha)	174,5	180,0
Pastagem cultivada (%)	34,7	50
Taxa de abate anual (%)	16,6	18,9
Peso médio da carcaça (kg)	205	230
Produção de carcaça (1.000 ton)	3.206,9	4.692,7
Produção por habitante (kg)	26,5	31,9
Produção por ha (kg)	18,4	26,1

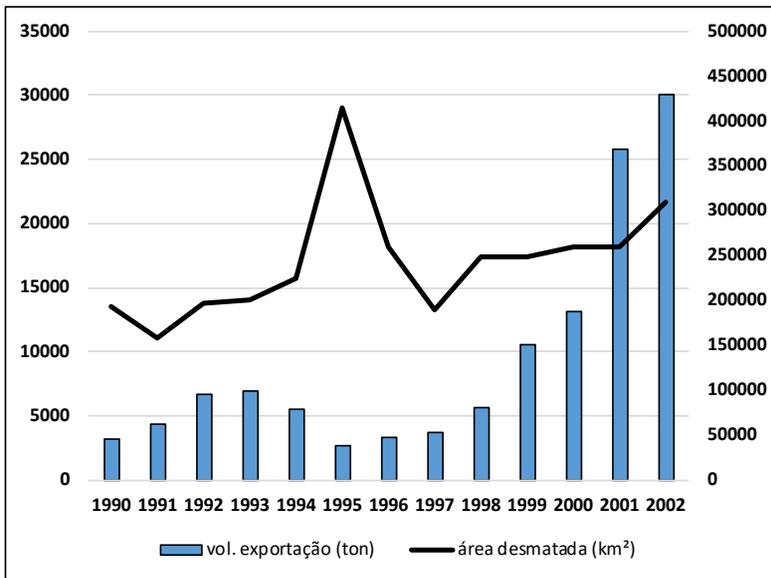
Fonte: Arruda (1994) e Batista Filho (2016).

Batista Filho (2016) argumenta ainda que outra característica importante da bovinocultura da época diz respeito ao caráter inovador dos proprietários das grandes fazendas da região Centro-Oeste, pois estes baseavam a condução de suas fazendas em empreendimentos, mediante critérios modernos de administração.

Apesar das variações percebidas no fluxo de exportação ao longo do período em análise, o mercado interno era relativamente pouco impactado, já que a oferta de produtos substitutos (carnes de aves e suína, principalmente), com preços relativos inferiores, crescia paulatinamente, no mercado interno.

Os avanços da pecuária de corte sobre a região amazônica a partir dos anos 1990 geraram o risco de degradação do solo e o desmatamento, que passaram a ser objetos de discussão de ambientalistas antes ainda da virada do século. Apesar da abundante e crescente oferta de carne de qualidade ao mercado internacional oriunda do Brasil ser fator indiscutível e apreciável a partir daquele momento, não há dúvidas que a questão ambiental se tornou fator de preocupação e arranha a imagem do Brasil junto à comunidade internacional, especialmente na Europa.

**Gráfico 34:** Variações anuais entre o volume de exportações e a extensão da área desmatada na região amazônica para a pecuária (1990-2002)

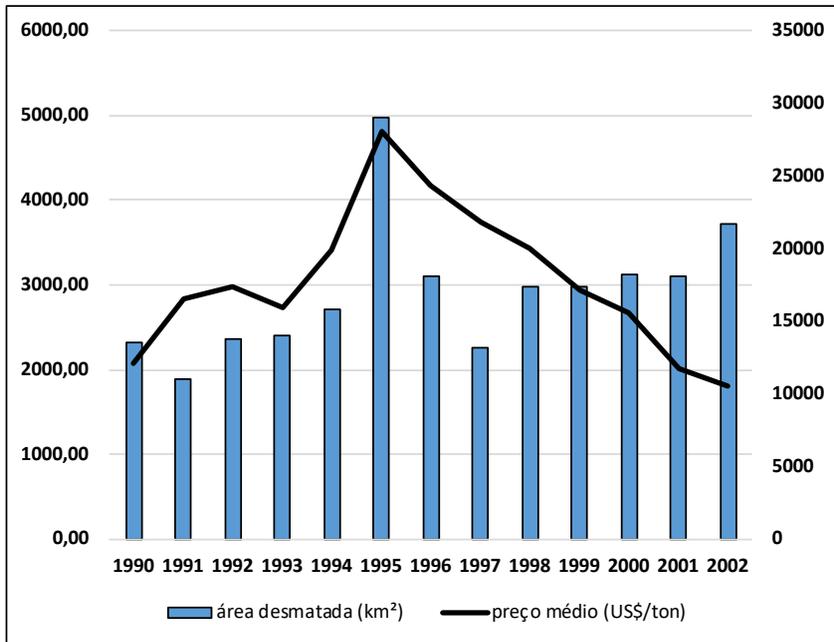


Fonte: elaborado pelo autor a partir de Miragaya (2013).

O gráfico 34 destaca o nível de desmatamento na região amazônica para o uso da pecuária, entre 1990 e 2002, confrontado com o volume das exportações. Observa-se que não há necessariamente uma concomitância entre o volume exportado e a área desmatada.

No gráfico 35, contudo, quando confrontados anualmente a área desmatada e o preço médio internacional da carne bovina, observa-se uma concomitância, mostrando que tanto o preço médio internacional quanto a área desmatada podem ter favorecido, no médio prazo, o crescimento do rebanho, mas certamente influenciaram-se mutuamente no curto prazo, atingindo o ponto alto de ambos no ano de 1995.

**Gráfico 35:** Variações anuais entre a extensão da área desmatada na região amazônica para a pecuária e o preço médio da carne bovina no mercado internacional (1990-2002)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Miragaya (2013).

A partir do demonstrado nos gráficos 34 e 35, pode-se inferir que o preço mais atrativo em âmbito internacional incentivou o desmatamento da área amazônica para a atividade pecuária entre 1990 e 2002. Nota-se que, nos anos subsequentes ao pico do preço internacional,

viu-se uma continuidade e, até certo ponto, um crescimento do desmatamento na região – o que não foi acompanhado pelo preço da carne. É importante salientar ainda que a posição do Brasil no *ranking* dos exportadores de carne bovina no período supracitado saltou da 14ª posição (em 1990) para a 3ª posição em 2002 (Miragaya, 2013).

No ano de 2000, foi lançado o Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Resolução nº 2.751/2000), que propiciava crédito subsidiado para recuperação de pastagens, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e, no ano seguinte, complementando a medida, uma nova linha de crédito via Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo), criado pela Resolução nº 2.749/2001. Ainda em 2001, as Resoluções nºs 2.855/2001 e 2.856/2001 ampliavam o limite de créditos às duas anteriores, em 150% e 100%, respectivamente (Macedo, 2006).

A preocupação com as demandas ambientais (degradação e desmatamento), compreendidas por meio das linhas de crédito, que buscavam minimizar os seus efeitos, indicavam uma maior preocupação governamental somente após os anos 2000. Anteriormente a essa data, as linhas de crédito disponíveis se referiam à aquisição de animais e à formação de pastagens, principalmente.

Outro fator preponderante no mercado da carne bovina, e que, certamente, representou especial estímulo às exportações, diz respeito ao controle da febre aftosa. Efetivamente, as décadas de 1960 e 1970 representaram o período de auge dessa preocupação, em nível mundial. Segundo Moraes (1993), a luta contra a febre aftosa representou a evolução da forma de pensar e atuar sobre o processo saúde-doença. Mas, nessa evolução do pensamento, um efetivo comprometimento público-privado pela erradicação da doença viria a ocorrer nas duas décadas seguintes.

Sendo assim, imbuído desse propósito, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) criou, em 1992, o Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Doenças dos Animais (Portaria nº 182/1992), com o fito de formular as diretrizes e normas para o desenvolvimento das ações de combate à febre aftosa e a outras doenças. Segundo Moraes, Brisola e Gonçalves (2017), fizeram parte do Conselho organizações públicas e privadas, tais como: Sociedade Rural Brasileira (SRB), Associação de Criadores de Zebu (ABCZ), Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara Federal, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), Federação das Cooperativas de Carnes, Programa Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (Panaftosa), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), CNPC, Sindicato Nacional das Empresas de Leilão Rural e Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura. O propósito do grupo era trabalhar em três frentes: mudar a política de controle da doença para a erradicação; substituir a estratégia de se trabalhar isoladamente por estados, passando-se a trabalhar por circuitos pecuários; e garantir o maior envolvimento de toda a cadeia produtiva nas diversas etapas do Programa – planejamento, execução, avaliação e financiamento. Foram criados cinco circuitos pecuários: Sul, Centro-Oeste, Leste, Norte e Nordeste.

As reuniões do Conselho permitiam análise e decisões estratégicas rumo à erradicação, com o envolvimento de mais de 2.300 participantes ao longo do decênio seguinte à sua criação. O Circuito Pecuário Sul foi o primeiro a alcançar o reconhecimento internacional de Zona Livre de febre aftosa, em 1998.

Apesar de terem sido detectados diversos focos da doença ao longo dos anos 1980 e 1990, afetando alguns prognósticos, o sucesso em voga para o controle era iminente. Para Moraes, Brisola e Gonçalves (2017), o sucesso do plano de erradicação estava baseado no fato de que se tratava de uma política pública ancorada em um bem privado (vacinação), dependente de um bem público (vigilância), exigindo frequentes e novas soluções que passariam por adaptações em seus arranjos institucionais. Em amparo às medidas de controle específico sobre a doença, cabe destaque a política de biossegurança,<sup>30</sup> implantada em 2001 e favorável ao mercado exportador.

### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 5*

Ao longo dos anos correspondentes ao período da Redemocratização (1985 a 2002), constatou-se uma intensa luta no combate à inflação e a vitória almejada de forma definitiva com a implantação do Plano Real. Este fato, contudo, não tem direta relação com o agronegócio da carne bovina, mas, de alguma forma, o favoreceu – quando permitiu a especulação em torno da atividade e, por meio da desvalorização da moeda nacional, criou condições mais favoráveis à exportação de carne bovina.

Entretanto, pôde-se constatar que outros fatores foram mais favoráveis à evidente manutenção do crescimento do efetivo bovino no país. São eles: as políticas de desenvolvimento regional e de crédito subsidiado estabelecidas nas regiões Centro-Oeste e Norte, em especial,

---

<sup>30</sup> Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2186-16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm). Acesso em: 1º ago. 2022.

permitindo avanços na produtividade dos rebanhos a partir de pesquisas realizadas no âmbito da Embrapa e outros organismos públicos e privados; a criação do Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Doenças dos Animais, com especial atenção para a busca de erradicação da febre aftosa; e a maior atratividade, dos países importadores, pela carne brasileira, com estímulo interno para as exportações.

Os quadros 11 e 12 apresentam distintamente as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele; e respectivamente, as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da CPA da carne bovina.

As variáveis identificadas e apresentadas no quadro 11 correspondem a algumas daquelas descritas no quadro 2. São elas: B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; E1 – Políticas que afetam as exportações; F1 – Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura e F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

**Quadro 11:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 1985-2002 (caso 5)

(continua)

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>I</b>
Integrante do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) surge a partir da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentava a criação de Fundos Constitucionais de desenvolvimento para as diversas regiões do país (IND)	B1 E1 F1	3
Desenvolvimento de pesquisas no âmbito da Embrapa e avanços no desempenho da atividade pecuária (DIR)	C1 C2	3

**Quadro 11:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 1985-2002 (caso 5)

(conclusão)

Portaria nº 304/96 do Ministério da Agricultura, que estabeleceu a obrigatoriedade da classificação de carcaças, além das normativas para garantir a qualidade da carne bovina após o abate (DIR)	E1 F2	2
Política de manutenção de taxa de câmbio que favoreça o aumento das exportações de carne bovina entre 1996 e 2002 (IND)	E1	3
As principais políticas públicas de atendimento ao setor mantiveram-se em torno do crédito rural – entre 1995 e 2003 houve aumento de 398% no volume de financiamentos (DIR)	B1	3
Criação do Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Doenças dos Animais (Portaria nº 182/1992), com o fito de formular as diretrizes e normas para o desenvolvimento das ações de combate à febre aftosa e outras doenças (DIR)	E1	3
Implantação da política de biossegurança (IND)	E1 F2	3

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

**Quadro 12:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes ao período de 1985-2002 (caso 5)

<b>Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)</b>	<b>GI</b>
A inflação presente e o discurso recorrente de perda monetária transformaram a atividade pecuária em um ativo passível de especulação, levando à ampliação dos sistemas de produção intensivos em confinamento e semiconfinamento em períodos de entressafra	3
Valoração do preço da carne em níveis internacionais, favorecendo o mercado de exportação, crescente no país	3
Adoção de novas práticas de produção de bovinos em sistemas intensivos e mais sofisticados, com a adoção de cruzamentos industriais e a ampliação da inseminação artificial nos sistemas de cria, além da adoção da estação de monta	3
Caráter inovador dos proprietários das grandes fazendas do Centro-Oeste, que passaram a conduzir seus empreendimentos por meio de critérios modernos de administração	2

GI: Grau de Intensidade

## **Caso 6: de Lula a Dilma (de 2003 a 2014)**

### *Conjuntura política e macroeconômica do caso 6*

Considerando a tumultuada situação política e a incompletude do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, esta análise procedeu-se somente entre os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro de Dilma Rousseff (2003 a 2014), representantes do Partido dos Trabalhadores (PT).

Durante todo o período que envolve este caso, destacaram-se os avanços nos programas sociais, beneficiados pela favorável condição financeira internacional, bem como um importante crescimento do PIB levado pela exportação de *commodities* e a consequente ampliação das reservas internacionais. O período que envolve o governo Dilma, contudo, sofreu os efeitos externos da crise econômica internacional de 2008 (iniciada ainda durante o governo Lula) e das equivocadas manobras econômicas, gerando a elevação do déficit público e aumento da inflação e do desemprego.

Apesar do equilíbrio das contas externas e da elevação dos índices de desenvolvimento social, o primeiro governo Lula foi marcado pelo crescimento do endividamento interno (de R\$ 731 bilhões para R\$ 1,1 trilhão) e pelos cortes nos investimentos, em detrimento de programas de transferência de renda. A indústria da construção civil, a agropecuária e a indústria automobilística apresentam crescimentos importantes.

No segundo mandato, Lula implantou programas de desenvolvimento, tais como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Contudo, as metas estabelecidas para estes programas não foram atingidas. A crise

econômica internacional de 2008 e o descontrole das contas internas promoveram a elevação da inflação, bem como o crescimento do déficit público e do desemprego, em meio às denúncias de corrupção, que se propagaram no governo seguinte.

O governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, propôs dar continuidade à proposta desenvolvimentista do governo Lula. Pautado na ampliação dos direitos sociais, especialmente das mulheres e de minorias, seu governo defendeu importantes programas, contudo, no campo econômico se mostrou incapaz de controlar o déficit público, a inflação e a ampliação do desemprego. A fragilidade no diálogo com o Congresso Nacional e o crescimento das denúncias de corrupção envolvendo integrantes de seu governo ampliaram as dificuldades em garantir a estabilidade econômica e sustentar a reeleição. Em meio a fortes rumores de fraude eleitoral – não comprovada – Dilma foi reeleita em 2014, mas sofreu um *impeachment* ao longo de seu segundo mandato.

Lula, no início de seu primeiro mandato, utilizou de muita cautela nas medidas econômicas a serem implantadas, visto que, inicialmente, as reações do mercado eram temerárias à administração do PT. No entanto, a adoção de uma política econômica ortodoxa por parte de Lula, permitiu, pouco a pouco, a oferta de crédito por parte dos investidores internacionais. A queda do Risco Brasil,<sup>31</sup> entre janeiro de 2003 (1.387 pontos), prestes à posse de Lula, e 18 de junho de 2007 (138 pontos), sua referência mínima histórica, demonstrara a dimensão da ascendente aceitação da política econômica petista no primeiro mandato. Desde então, as variações entre 200 e 500 pontos

---

<sup>31</sup> Risco Brasil: taxa dos títulos brasileiros em relação aos títulos do tesouro americano (pontos acima dos títulos dos EUA).

apresentaram uma tendência de alta até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff (Ipea, 2018).

As contas públicas, em relação ao PIB, se fizeram positivas desde 2002 (3,22%), variando entre 3,79% (2005) e 1,90% (2013), mas se tornaram negativas em -0,63% do PIB no ano de 2014, ao findar o primeiro mandato de Dilma Rousseff (BC, 2018).

Segundo Baer (2009), o maior dilema vivido pelo governo de Lula, e que resultou no drama do *impeachment* de Dilma Rousseff, foi a busca de se manter uma ortodoxia econômica junto à comunidade financeira internacional, aliada a programas de redistribuição de renda – pelo menos no curto prazo. Outro fator que fortaleceu o insucesso final dos governos petistas pode ter sido a condução do processo de negociação com a Câmara Federal.

No gráfico 36 observa-se uma redução na taxa de desocupação entre 2003 e 2014, com elevação nos anos seguintes; a inflação (IPCA) se conteve de forma drástica, entre 2003 e 2006, ascendendo lentamente nos anos que se seguiram, encontrando o ponto mais alto (10,67%) no acumulado de 2015; e a variação do PIB apresentou-se inconstante (sofrendo drasticamente as consequências da crise financeira de 2008, com reflexos no ano de 2009), porém, no final do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2014), as condições econômicas em que o país se encontrava determinaram a sua condição insustentável, que perdurara nos anos seguintes.

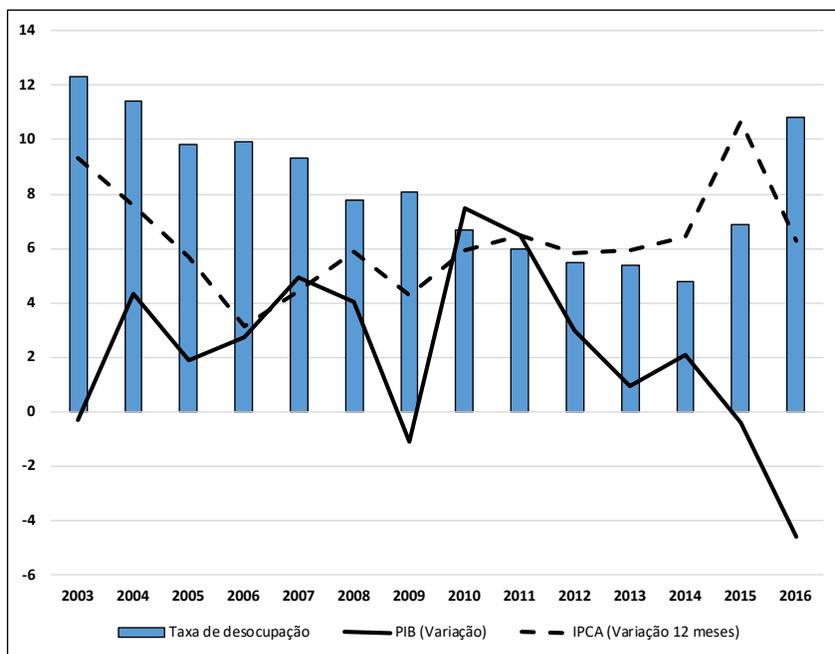
No Brasil, a adoção do chamado “presidencialismo de coalizão”,<sup>32</sup> após a Constituição de 1988, levou os governos à ampliação,

---

<sup>32</sup> Presidencialismo de coalizão se forma quando um governo é sustentado por vários partidos políticos, que se coligam, de forma que nenhum deles adquira a maioria absoluta dentro do parlamento.

sistematicamente, da adoção de uma política de barganhas (devido à multiplicidade partidária), gerando ineficiência gerencial e aumento da corrupção. Tal risco se fez realidade por meio dos inúmeros casos identificados pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal durante e após os governos petistas, gerando prisões de agentes públicos e privados envolvidos, bem como a restituição de bilhões de reais aos cofres públicos. O próprio Lula amargou meses de cárcere.

**Gráfico 36:** Variações percentuais da taxa de desocupação na semana de referência das pessoas de 10 anos ou mais de idade; do Produto interno Bruto (PIB); e do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), média de 12 meses (base: dezembro de cada ano), no Brasil (2003-2016)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2018b) e Banco Mundial (2018).

*O agronegócio da carne nos governos Lula e Dilma (caso 6)*

A nova política cambial adotada por FHC em 1999 – desvalorizando o real – e a elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional, a partir de 2002, foram os fatores que favoreceram o mercado de exportação brasileiro a partir do primeiro governo Lula. Nesse sentido, destaque ainda deve ser dado aos programas de incentivo ao desenvolvimento rural lançados nas décadas de 1980 e 1990 – que garantiram a crescente produção de *commodities* agrícolas – aliados ao crescimento econômico da China, principal comprador desde então.

Todos esses fatores levaram o Brasil a se tornar o primeiro maior produtor de açúcar, álcool, café e suco de laranja; o segundo maior produtor de soja; e o terceiro maior produtor de milho do mundo em 2003. Em relação ao setor de produção de carne bovina, o Brasil viria a ser o segundo maior produtor do mundo e o primeiro maior exportador, ultrapassando a Austrália em 2004 – um crescimento na produção superior a 100% em apenas uma década. No que tange a esse aumento na produção, o resultado alcançado correspondeu, fundamentalmente, ao crescimento da produtividade: adoção de tecnologias no manejo alimentar, no controle sanitário e no melhoramento animal; tecnologia também adotada na produção de grãos, que permitiu igual crescimento na produção, ampliando a área plantada em somente 25%. Entre os produtos agropecuários de exportação, em 2003, soja e derivados representavam 7,3% do volume de exportações, e o setor de carnes, 4,6% (Cosag, 2014; Baer, 2009; Schlesinger, 2010).

Vieira Filho (2014) atribui o avanço e a inovação tecnológicos como importantes referenciais ao melhor desempenho do agronegócio nacional. Para ele, o desempenho do momento tem início a partir do

ano de 1990, quando coincidiram elementos iniciais adotados nos governos anteriores ao de Lula e Dilma – adoção de novas técnicas produtivas (uso do plantio direto,<sup>33</sup> adoção das práticas agrícolas de precisão e de genética avançada); transformação institucional voltada à abertura de mercado e à biossegurança; adoção de programas de financiamento e de desenvolvimento agrícola – com elementos posteriores, tais como o fortalecimento da economia internacional e expansão da fronteira agrícola para uma nova região, denominada Matopiba (a junção dos estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia).

As políticas de crédito agrícola, sem dúvida, tiveram especial importância nesse cenário. Não só aquelas voltadas especialmente aos pequenos produtores – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – como aqueles de maior amplitude, como a criação das Cédulas de Produtor Rural (CPR), que buscaram integrar os agentes a montante e a jusante da cadeia em operações financeiras. Também se viu a consolidação da linha de financiamento via Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (ABC), que primava pela aquisição de recursos mediante a apresentação de projetos de preservação ambiental e redução de gases de efeito estufa (Santana *et al.*, 2014).

Com a expansão dos rebanhos nas regiões Centro-Oeste e Norte, afetando os biomas do cerrado e da floresta amazônica, o debate em torno da sustentabilidade ambiental se ampliou, provocando reações,

---

<sup>33</sup> Sistema diferenciado de manejo agrícola utilizado na ocasião do plantio sem o pré-revolvimento do solo, entre outras operações, visando a preservação de nutrientes e da matéria orgânica pré-existentes.

tanto de críticos nacionais, como internacionais, à expansão da pecuária. Além do próprio desmatamento para a abertura de novas fazendas e áreas de pastoreio, a emissão de gases entéricos pelos bovinos colocou a pecuária como um dos maiores inimigos do meio ambiente.

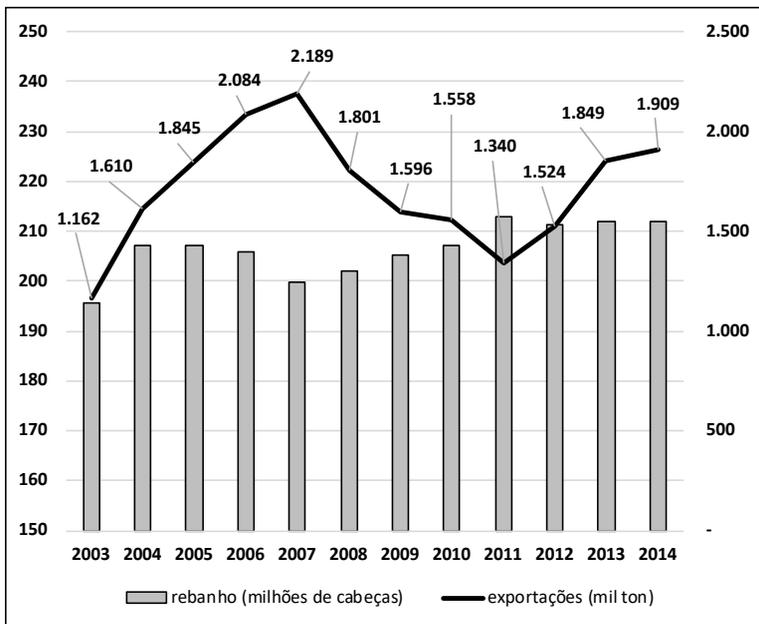
Embora os números indicassem uma ascensão anual da área desmatada na Amazônia, entre 1997 e 2004, o desmatamento permanecia – embora em números decrescentes de hectares – ao longo de todos os governos subsequentes de Lula e Dilma. Miragaya (2013) justifica como responsáveis por essa expansão as políticas de crédito adotadas pelos seguidos governos, desde os anos 1970.

Em contrapartida, medidas de contenção ao desmatamento foram adotadas, por meio do Plano Amazônia Sustentável (PAS), de 2003 a 2008, e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) em 2004. O PAS propunha alternativas ao modelo de exploração na região amazônica, valorizando a produção intensiva e as práticas de manejo sustentável, além de buscar o respeito às demarcações de terras indígenas, militares, quilombolas e de reservas legais. Integrante do PAS, foram criados a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB, pela Lei nº 11.284/2006), com a intenção de regular o desmatamento e a comercialização de produtos advindos da floresta. O PPCDAm atuou em frentes de contenção ao desmatamento e na criação de unidades de conservação (áreas protegidas pelo governo Federal e governos estaduais). Em certa medida, tais ações permitiram o controle do desmatamento e estimularam a produção sustentável na região amazônica, com ampliação dos rebanhos e decréscimo proporcional das áreas utilizadas (Miragaya, 2013).

Não só a capacidade de expansão da pecuária de forma horizontal favoreceu o crescimento da produção de carne bovina no Brasil,

mas substancialmente a adoção de tecnologias próprias. Nesse aspecto, destacaram-se os avanços na geração de gramíneas mais adaptadas e produtivas, além de técnicas de manejo alimentar e sanitário dos rebanhos. O volume de animais confinados, segundo a Abiec (2016), cresceu de 2,06 milhões de cabeças, em 2002, para 5,05 milhões de cabeças em 2015, sendo que 13% dos animais abatidos nesse ano tinham origem de confinamentos.

**Gráfico 37:** Evoluções do efetivo bovino e das exportações de carne bovina no Brasil (2003-2014)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Abiec (2018b).

O gráfico 37 ilustra as evoluções do rebanho bovino e do volume de carne exportada no período entre 2003 e 2014. Nota-se que há um crescimento, com variações, dos números de ambas as trajetórias. No caso das exportações, há um declínio mais acentuado a partir de

2008, em decorrência da crise internacional, com recuperação das vendas em 2011, ano que coincidiu com o maior efetivo bovino identificado ao longo da história no Brasil (até 2014).

O crescimento do PIB ao longo desse período revela, sobretudo, o desempenho econômico do agronegócio nacional e, em especial, da pecuária bovina. Enquanto o PIB do país cresceu, entre 2002 e 2015, o equivalente a 340,3%, o PIB do agronegócio avançou 222,7% e o da pecuária bovina, 330%. Nota-se, contudo, que o maior impulso da pecuária se deu a partir de 2006, indicando um crescimento anual superior ao do agronegócio e ao do próprio crescimento médio do país ao longo dos anos de governo Lula e Dilma. A tabela 8 resume essa comparação.

**Tabela 8:** Evolução dos PIB nacional, do agronegócio e da pecuária bovina no Brasil (2002-2015) em trilhões de reais e em percentual

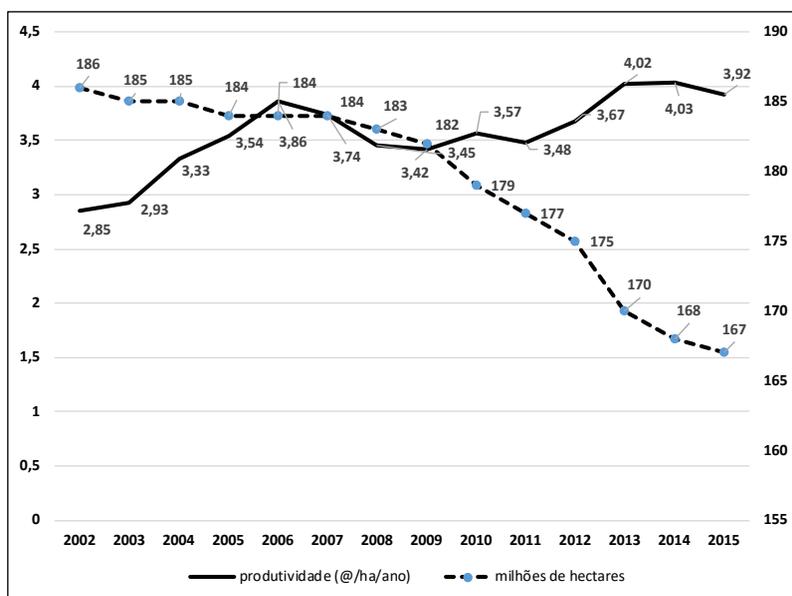
Ano	PIB nacional			PIB agronegócio			PIB da pecuária		
	Trilhões de reais	Var. (%)	Acum. (%)	Trilhões de reais	Var. (%)	Acum. (%)	Trilhões de reais	Var. (%)	Acum. (%)
2002	1,49	-	-	0,44	-	-	0,10	-	-
2006	2,17	45,6	45,6	0,56	27,3	27,3	0,10	0,0	0,0
2015	6,56	202,3	340,3	1,42	153,6	222,7	0,43	330,0	330,0

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Abiec (2018b).

Os avanços em produtividade também foram responsáveis pela redução da área de pastagens utilizadas pela pecuária – que tendeu a utilizar cada vez mais sistemas intensivos de produção. Segundo os números da Abiec, o total de hectares de pastagens utilizadas e os ganhos em produtividade (arobas/ha/ano) têm mostrado linhas de evolução em sentidos opostos.

O gráfico 38 revela tal desempenho e mostra a trajetória favorável da pecuária brasileira com vistas a produzir animais que convertessem com maior eficiência a dieta consumida em carne, ou seja, que tivessem maior ganho de peso, precocidade e rendimento de carcaça dos machos, bem como maior viabilidade, fertilidade e menor taxa de mortalidade nos rebanhos de cria.

**Gráfico 38:** Evolução da área de pastagens (milhões de hectares) e da produtividade medida em ganhos por hectare ao ano (@/ha/ano) da pecuária bovina, no Brasil (2002-2015)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Abiec (2018b).

Os estudos sobre o melhoramento animal, buscando animais com melhor desempenho produtivo (ganho de peso, rendimento de carcaça, conformação) e reprodutivo, caminharam na busca de produtos de cruzamentos absorventes (de uma só raça) ou de cruzamentos industriais (mais de uma raça). Exemplo desse desempenho pode ser

verificado através do percentual de animais abatidos com idade superior a 36 meses ao longo das últimas duas décadas: enquanto no ano de 1997 esse percentual era de 52,2%, em 2004 já representava 23,8% e, em 2015, apenas 6,9% (Abiec, 2016).

Na indústria, os avanços em torno dos processos de produção que viessem a atender aos requisitos de qualidade dos importadores proporcionaram maior visibilidade e consequente ampliação dos mercados. Nesse contexto, a concentração de empresas e a sua expansão em nível internacional recebeu forte amparo estatal, criando multinacionais brasileiras altamente especializadas com atendimento a centenas de países em todo o globo. Internamente, os Estados com maior capacidade de abate e processamento de carne bovina passaram a ser, nesta ordem (dados de 2010): Mato Grosso, com 35,5 mil cabeças por dia; São Paulo, com 24,3 mil cab./dia.; Mato Grosso do Sul, com 23,2 mil cab./dia; e Goiás, com 20,3 cab./dia (Neves, 2012).

Schlesinger (2010) indica vários fatores que incentivaram o crescimento da bovinocultura de corte na região amazônica, mesmo após a redução de incentivos fiscais a partir de 1996. Os principais fatores que motivaram essa expansão foram: a manutenção de financiamentos subsidiados pelo FNO; a instalação de frigoríficos na região, mantendo estruturadas as cadeias de produção de carne bovina; a condição de reserva de valor (poupança) que a pecuária de corte proporciona a quem nela investe; a tradição familiar da atividade no país; o baixo custo da terra; a facilidade de implantação dos sistemas de produção, movida pela existência de gramíneas bem adaptadas às condições da região (especialmente da espécie *Brachiaria brizantha*); e a disponibilidade de renda oriunda da exploração da madeira no processo de implantação da pecuária.

No que tange aos investimentos ao setor, especialmente ocorridos entre 2003 e 2010, destacaram-se a participação do BNDES como principal financiador dos projetos de interesse da indústria processadora e exportadora de carne em âmbito nacional. Outros recursos atenderam as linhas de crédito ao setor produtivo, tais como o Programa Sustentável do Agronegócio (Produsa) e o Programa de Integração Lavoura-Pecuária (Prolappec). Todos geriam recursos não controlados pelo Banco Central (BC). Entre os recursos controlados pelo BC e financiados via Fundos Constitucionais, somente para a pecuária bovina, entre 2003 e 2007, o salto nas operações passou de R\$ 3,5 bilhões para R\$ 9,1 bilhões. Esse pode ser considerado como o período de maior crescimento e internacionalização da indústria de exportação da carne bovina no Brasil (Schlesinger, 2010).

As políticas de favorecimento à exportação de produtos do agronegócio não se limitaram a impulsionar somente a produção de carne bovina. Outros produtos como a soja, as carnes de aves e o suco de laranja trouxeram as curvas de crescimento da exportação nacional a patamares nunca antes vistos, especialmente a partir de 2004. Segundo Contini (2014, p. 151), “até o ano 2004, o Brasil era um país fechado ao comércio internacional”: em 1989, o valor das exportações estava em torno dos US\$ 34,4 bilhões; em 2005, no entanto, superava os US\$ 100 bilhões; e, em 2010, atingiu os US\$ 200 bilhões. O crescimento permaneceu por, pelo menos, até 2013, com valores acima de US\$ 242 bilhões.

Em relação às empresas produtoras e exportadoras do setor de abate e processamento de carne bovina, a Friboi destacou-se por sua singular ascensão. Entre 2001 e 2006, adquiriu 21 plantas frigoríficas no Brasil e cinco na Argentina. Sua internacionalização ocorreu quando, em 2005, adquiriu a unidade da Swift-Armour argentina,

maior unidade de abate e processamento de carne bovina daquele país. Em 2007, a mesma empresa passou a se denominar JBS, em homenagem ao seu fundador (José Batista Sobrinho), abrindo o capital na Bolsa de Valores de São Paulo (B3) e, mais tarde, veio a se tornar a maior processadora de carnes do mundo – após lançamento de suas ações nas bolsas de valores de Nova York e da Austrália (JBS, 2018).

Somente em 2008, quatro entre as maiores empresas frigoríficas do país, respondiam juntas por quase R\$ 4,8 bilhões de empréstimos do BNDES, conforme ilustra o quadro 13.

**Quadro 13:** Maiores contratos do BNDES em 2008

<b>Empresa</b>	<b>Valor</b>	<b>Objetivo do financiamento</b>
Bertin	R\$ 2,5 bilhões	Aquisição de novas empresas Modernização e ampliação de plantas já existentes Implantação de novas unidades industriais
JBS-Friboi	R\$ 1,1 bilhão	Aquisição de novas empresas no exterior
Marfrig	R\$ 700 milhões	Aquisição de novas empresas no país e no exterior
Independência	R\$ 450 milhões	Crescimento das atividades da empresa no país

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Schlesinger (2018).

A participação do BNDES nos investimentos dessas empresas o colocava não somente como financiador, mas também como sócio minoritário, já que as transações envolveram a aquisição de parte das ações das empresas frigoríficas, através do BNDESpAr (uma *holding* do próprio banco que tem como finalidade acompanhar a gestão de suas participações).

Em 2009, a JBS adquiriu os frigoríficos Independência e Bertin. Este, até então, o segundo maior do país, teve sua capacidade de abate diário ampliada para mais de 5 milhões de cabeças, momento

em que se tornou a maior empresa de proteína animal do mundo (Schlesinger, 2010).

Entre 2008 e 2013, várias importantes marcas do setor de produção, abate e processamento de carnes bovina, de aves e suína, especialmente na Austrália e nos EUA, foram incorporadas ao grupo JBS, tais como as empresas dos grupos Tasman, Smithfield Beef, Tatiara Meats e Rockdale Beef (australianos); Pilgrim's Pride e os confinamentos de bovinos Five Rivers e McElhaney (estadunidenses) e Toledo (na Bélgica). No Brasil, a *holding* adquiriu a Seara e se tornou o líder no abate de aves no país. Outras empresas, em outros setores, vieram a integrar o grupo.

Em 2015, a marca JBS se posicionava como a maior exportadora de carne bovina do mundo, a segunda maior em carne de frango, além de atuar em outros segmentos nas áreas de alimentos, biodiesel, colágeno, vestuário, entre outros (JBS, 2018; Michelini, 2016).

O fato é que os eventos que promoveram efeitos positivos ou negativos na economia mundial, permitiram que, ao longo do período entre 2002 e 2007, o crescimento do preço internacional das *commodities* agrícolas e não agrícolas ficasse historicamente destacado. Conforme dados do FMI (2018), nesse período ocorreu um crescimento de 232,7% no preço médio das *commodities* combustíveis e não combustíveis em nível internacional – crescimento esse que, juntamente com a conjuntura político-econômica herdada dos governos anteriores, favoreceu a condução dos dois mandatos de Lula. Em especial, o complexo agroindustrial da bovinocultura de corte contraiu benefícios adicionais, já que o setor industrial exportador recebeu importante atenção estatal.

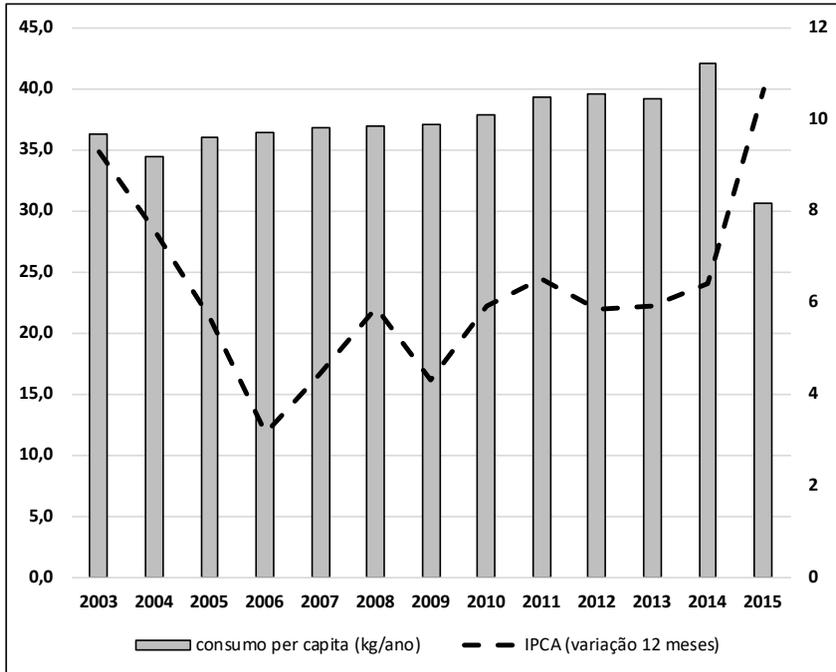
Decorrente do bom momento da economia global, viu-se, internamente, no Brasil, ocorrer um período de bem-estar econômico – pelo menos ao longo dos dois mandatos de Lula (2003 a 2010).

Esta condição permitiu o crescimento do poder de compra e dos índices de satisfação do consumidor, bem como do consumo *per capita* de carne bovina (de 36,3 kg em 2003 a 37,8 kg em 2010). Tal índice permaneceria em crescimento (até chegar a 42 kg) ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014). No entanto, com o aumento da inflação ao longo de seu governo, o poder de compra do consumidor seria afetado e determinaria a queda no consumo durante o seu segundo mandato. Já no primeiro ano do segundo governo de Dilma (2015), o consumo *per capita* de carne bovina se reduziu a valores próximos de 30,6 kg. O gráfico 39 ilustra tal realidade histórica.

Vale considerar ainda que, nesse período, não só o consumo de carne bovina apresentou crescimento, como também o da carne de frango. Esta, que respondia por um consumo de aproximadamente 30 kg/hab./ano em 2000, ultrapassou a marca do consumo *per capita* de carne bovina no ano de 2007, com 37,2 kg (contra 36,8 kg da carne bovina) e no ano de 2014 respondeu por 42,8 kg (contra 42 kg do consumo de carne bovina). Com os anos de inflação que se seguiram, a diferença viria a se ampliar, já que o preço da carne de frango tenderia a ser menor que o da carne bovina (ABPA, 2018; FAO, 2018).

As mudanças no comportamento do consumo de carne bovina não ocorreram somente no mercado interno. Em 2004, o Brasil se tornou o maior entre os exportadores de carne bovina no mundo, chegando a alcançar, em 2007, 25% desse mercado. Seus principais clientes eram Hong Kong (o maior a partir de 2013), Rússia (o maior entre 2007 e 2012), a União Europeia (o maior até 2006), além de Angola, Argélia, Chile, China, Egito, Emirados Árabes Unidos, EUA, Irã, Israel, Singapura e Venezuela (Abiec, 2018b).

**Gráfico 39:** Evolução da taxa de inflação (IPCA) e do consumo *per capita* de carne bovina entre 2003 e 2015



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Abiec (2018b), IBGE (2018b) e Banco Mundial (2018).

Os avanços no campo das exportações de carne bovina brasileira ocorreram em decorrência de diversos eventos nacionais e internacionais.

O quadro 14 descreve diversos acontecimentos que influenciaram o mercado de carne bovina em âmbito internacional. Enquanto as guerras no Oriente Médio fecharam mercados compradores e criaram oportunidades para novos clientes, a crise na Argentina permitiu a ampliação das exportações brasileiras.

**Quadro 14:** Eventos nacionais e internacionais que afetaram o mercado de exportações de carne bovina brasileira (2002-2014)

ANO	EVENTOS
2002	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crise econômica na Argentina</li><li>• Abertura do mercado de carne para a Rússia</li></ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guerra no Iraque (afetou a venda de carnes para o Oriente Médio)</li><li>• Identificação de um caso de BSE* nos EUA (de animal importado do Canadá) e um caso no Canadá</li><li>• China apresenta crescimento do PIB em dois dígitos (10,0%) – forte impulso nas importações de carne brasileira</li></ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crise financeira internacional (hipotecas <i>subprime</i>) com efeito na economia global</li></ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ampliação da cota Hilton de 5 mil para 10 mil toneladas</li><li>• Impasse na Rodada Doha em torno do protecionismo dos países mais desenvolvidos</li></ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"><li>• Embargo da Rússia para a carne brasileira oriunda dos estados de Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul</li></ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"><li>• Embargo temporário da carne brasileira por risco de BSE (detecção de caso atípico no Paraná)</li></ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crise política e econômica do governo Dilma Rouseff</li></ul>

\*Bovine Spongiform Encephalopathy (“mal da vaca louca”)

Fonte: Cosag (2014).

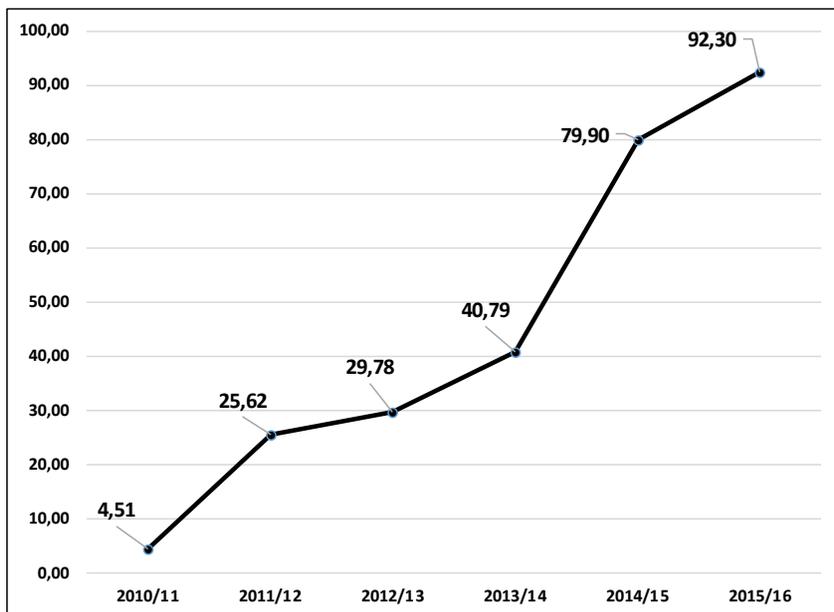
O surgimento dos casos de BSE na Europa resultou na necessidade de que o Brasil adotasse um sistema de rastreabilidade da carne exportada. O governo brasileiro, mediante tal demanda, buscou meios para implantar o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina (Sisbov). Tratava-se de uma medida que determinava

a obrigatoriedade de cadastro dos animais de todas as propriedades criadoras de bovinos do país para efeito de rastreamento. No entanto, a indefinição de critérios para esse cadastramento e a incapacidade de controle para tanto, por parte do Estado, levou a alterações no programa, causando a não obrigatoriedade de adesão e a criação de agências certificadoras privadas, previamente cadastradas no Mapa. Estas tinham como responsabilidade realizar o registro e a gestão do processo junto aos produtores interessados. O pecuarista cujo animal fosse rastreado recebia um valor diferenciado no abate, a maior, por parte do frigorífico exportador. Os Estabelecimentos Rurais Aprovados (ERA) pelo Sisbov passaram a cadastrar seus animais desde o nascimento e arcaram com os custos do cadastro. Segundo Neves (2012), em 2010, o Sisbov já constava com 26.582 ERA e 22,04 milhões de animais cadastrados.

Medidas como o Sisbov e a maior internacionalização do mercado de carne bovina a partir de meados da década de 2000, levaram um maior profissionalismo ao setor. Neves (2012) destaca a criação, em 2005, da marca Brazilian Beef, uma iniciativa da Abiec, em parceria com a Agência de Promoção às Exportações (Apex), no sentido de ampliar a valorização da carne bovina brasileira no exterior, associando o produto à segurança e procedência conhecida. O profissionalismo também imperou nas empresas exportadoras, que buscaram atender às exigências específicas de seus clientes, já que os interesses quanto às características dos animais e dos cortes se diferenciavam.

Da cota Hilton, criada em 1979, o Brasil obtinha o equivalente a 5 mil toneladas. Em 2009, após diversas reivindicações, seu direito de exportação ganhou um bônus de 100%, cabendo ao país o envio, a partir de 2010, de 10 mil toneladas por ano (gráfico 40).

**Gráfico 40:** Percentuais de atendimento pelo Brasil da cota Hilton (10 mil toneladas de carne bovina) entre os anos-cota 2010/2011 e 2015/2016



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Costa (2016).

No entanto, as restrições da União Europeia à carne brasileira (por ter em sua origem animais zebuínos em sua maioria) fizeram com que o Brasil não alcançasse a cota em sua integralidade, ampliando ano a ano o volume exportado: enquanto no ano cota 2010/2011 o Brasil somente atendia a 4,5% das 10 mil toneladas; em 2013/2014 esse montante já superava os 40%; e em 2015/2016 superava os 90% (Abiec, 2018b; Costa, 2016).

Outro importante fato ocorrido nesse período e que contribuiu para a expansão da pecuária brasileira e aceitação de seus derivados no exterior diz respeito à manutenção do plano de controle da febre aftosa. Embora em 2005 houvesse um novo surto da doença no Mato Grosso do Sul, iniciativas emergenciais geradas por parte do Mapa

e demais órgãos competentes – defendidas pela OIE e prescritas pelo Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEF) – permitiram a minimização dos danos ao comércio da carne.

Os avanços no controle da febre aftosa fizeram com que a OIE tornasse o estado de Santa Catarina área livre sem vacinação em 2005; concedesse a certificação de área livre com vacinação, em 2008, aos estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal; em 2010, transformasse a área tampão da Bahia e Tocantins e o norte de Rondônia como áreas livres de febre aftosa com vacinação, pela Instrução Normativa nº 45, de 27 de dezembro de 2010; e, em 2011, reconhecesse a, até então, zona de alta vigilância no Mato Grosso do Sul, como área livre, pela Instrução Normativa nº 13, de 21 de março de 2011 (Neves, 2012).

Ainda em 2011, foi criado o plano de ação do Programa Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa, derivado do Panaftosa, aprovado na 38ª Reunião da Comissão Sul-Americana de luta Contra a Febre Aftosa (Cosalfa), realizada em Recife, capital do Estado de Pernambuco, com metas para toda a América do Sul estabelecidas até 2020. Entre as metas, está a certificação de áreas livres com vacinação nas áreas ainda prevalentes da doença, e a transformação de áreas livres sem vacinação em diversos territórios até então livres com vacinação (Moraes; Brisola; Gonçalves, 2017).

As iniciativas públicas e privadas que levaram à ampliação da quantidade e qualidade da carne exportada coincidiram com a elevação dos preços da carne bovina brasileira comercializada. Segundo Neves (2012), os preços da carne brasileira no exterior cresceram, entre 2003 e 2010, a valores que variaram entre 115% e 125%, conforme o destino. Na União

Europeia, a variação progrediu de US\$ 3 mil/ton. a US\$ 6,7 mil/ton.; e no Oriente Médio, de US\$ 2,1 mil/ton. a US\$ 3,8 mil/ton.

Tais variações foram resultado de mudanças na conjuntura internacional. Castro *et al.* (2016) destacam o crescimento médio do PIB *per capita* dos principais países em desenvolvimento (especialmente dos Bric), ao longo da primeira década do século XXI, na faixa de 2,31%, enquanto a média global apresentou crescimento em torno de 1,5%. Em contrapartida, houve uma desaceleração na taxa de crescimento populacional desses países, indicando um aumento na renda média da população – fatores que contribuíram para uma maior demanda de carne (proteína animal) para o consumo de populações menos favorecidas. Esses mesmos autores, contudo, indicam a manutenção das restrições à entrada da carne brasileira nos países desenvolvidos (especialmente EUA e Canadá).

### *Descrição analítica do período correspondente ao caso 6*

Muitas das ações em prol do desenvolvimento da agropecuária de larga escala, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, iniciadas nos governos anteriores, foram promissoras e apresentaram resultados nos anos dos governos Lula e Dilma. Especificamente na bovinocultura de corte, as séries históricas dão destaque ao crescimento do efetivo bovino e do volume de animais abatidos. Com amparo da pesquisa e da extensão, tanto públicas como privadas, o avanço tecnológico também se destacou nas propriedades pecuárias, reduzindo a mortalidade, ampliando a fertilidade das matrizes e melhorando o desempenho no ganho de peso e no rendimento de carcaças dos animais destinados ao abate.

Concomitantemente a esse progresso, viu-se um fortalecimento dos demais agentes da cadeia da carne, no sentido de se alcançar a maior profissionalização para atender às demandas do mercado de exportação. Nesse caso, o governo exerceu papel fundamental na geração de linhas de crédito (via BNDES) para atender às indústrias frigoríficas interessadas (destaque para os grupos JBS e Marfrig) e no programa de controle da febre aftosa, ampliando a área livre da doença no país.

Diante de um conjunto de eventos econômicos, sociais e militares, em níveis global, regional e nacional, os dois mandatos do governo Lula e o primeiro mandato do governo Dilma obtiveram benefícios econômicos que foram traduzidos em políticas públicas e favorecimentos sociais relevantes.

No entanto, a transformação do quadro econômico global – especialmente marcada com a crise financeira de 2008 – e a condução do processo de gestão na esfera pública propiciaram a desaceleração da economia e a reversão do quadro político e social no país, culminando com a incompletude do segundo mandato pela presidente Dilma Rousseff. Apesar dessa realidade, com efeitos negativos nos campos político, social e econômico, as atividades de produção e exportação da carne bovina brasileira se mantiveram – embora o consumo interno mostrasse alguma contenção.

Os quadros 15 e 16 apresentam distintamente as ações do Estado (políticas) que tiveram efeito direto sobre o agronegócio da carne bovina e aquelas de espectro geral, com efeito indireto sobre ele; e respectivamente, as ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da CPA da carne bovina.

**Quadro 15:** Ocorrências e políticas com efeitos direto e indireto sobre o agronegócio da carne bovina correspondentes ao período de 2003-2014 (caso 6)

<b>Políticas de Estado com efeitos direto (DIR) e indireto (IND) sobre o agronegócio da carne bovina</b>	<b>VE</b>	<b>GI</b>
Manutenção e incremento dos programas de financiamento e de desenvolvimento para setores do agronegócio (via BNDES), dentro da política de valorização dos “campeões nacionais”, em que empresas como as do grupo JBS foram as mais favorecidas (DIR)	B1 E1 F1	3
Manutenção e incremento dos programas de financiamento e de desenvolvimento agrícola, adotando políticas de crédito tais como as Cédulas de Produtor Rural (CPR) e a linha de financiamento ABC, via bancos públicos (DIR)	B1 B2 F1	2
Planos e programas de sustentabilidade ambiental: Programa ABC, Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), Programa Sustentável do Agronegócio (Produsa) e Programa de Integração Lavoura-Pecuária (Prolapec) (DIR)	B1 C1 C2 F1	2
Criação e posterior alteração do sistema de rastreabilidade carne bovina (Sisbov) (DIR)	A1 B2 F2	3
Avanços no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA) (DIR)	E1	3
Políticas sociais e econômicas de efeito direto sobre a inflação e o poder de compra da população (IND)	E2	3

VE: Variáveis explicativas; GI: Grau de intensidade

As variáveis identificadas e apresentadas no quadro 15 correspondem a algumas daquelas descritas no quadro 2. São elas: A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva; B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; B2 – Políticas que afetam a burocratização; C1 – Políticas que afetam a pesquisa e o desenvolvimento;

C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; F1 – Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura e F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

**Quadro 16:** Ocorrências e decisões produzidas pelos agentes integrantes e não integrantes da cadeia de produção da carne bovina correspondentes ao período dos governos de Lula e Dilma (primeiro mandato) no Brasil: 2003-2014 (caso 6) e os graus de intensidade sobre o impacto produzido

Ocorrências e decisões de agentes participantes e não participantes da cadeia de produção da carne bovina (exceto o Estado)	GI
Expansão dos rebanhos para novas áreas da região Norte	3
Adoção de tecnologias (alimentação, manejo sanitário e genética), propiciando maior desempenho produtivo	3
Valorização do preço das <i>commodities</i> em nível internacional	3
Crise financeira internacional (hipotecas <i>subprime</i> ) de 2008	3
Surgimento dos casos de BSE na Europa	2
Ampliação da cota Hilton para 10 mil toneladas	1

GI: Grau de intensidade

## Capítulo 6 – Análise comparada de casos

A análise dos principais achados que causaram impacto na produção de bovinos e/ou na comercialização de carne bovina nos períodos correspondentes aos seis casos anteriormente é descrita a seguir.

Inicialmente, para atender a esta análise, apresentou-se o desempenho da produção de bovinos (efetivo bovino) e as evoluções do volume de carne exportada e do consumo *per capita* nos seis casos estudados (tabela 9).

Em seguida, buscou-se trabalhar apenas com os eventos que correspondam às ações de Estado. Foi considerada a média aritmética dos graus de intensidade definidos para os eventos, por caso e por variável (tabela 10), encontrando as variáveis mais significativas, suficientes e necessárias ao impacto causado.

Por fim, considerando os eventos produzidos ou não pelo Estado, foram levantados, separadamente, aqueles que causaram maior impacto (GI=3), tanto positivos (propulsores), como negativos (restritivos), buscando identificar motivos que levaram ao crescimento ou ao decréscimo do efetivo bovino, das exportações e do consumo *per capita*, em cada caso (quadro 17).

As interpretações dos dados apresentados foram realizadas em sequência.

A tabela 9 revela, de forma sumarizada, as variações positivas e negativas dos principais indicadores da CPA da carne bovina. O indicativo do efetivo bovino reflete a capacidade de produção de carne a partir dos animais alojados nas propriedades; o volume de exportações e o consumo *per capita* dão a noção do total de produtos comercializados externa e internamente, respectivamente, no país. Os dados são apresentados com base na variação entre o primeiro e último ano do referido período.

Por meio dos dados apresentados, é possível identificar que:

- A Argentina, ao contrário do Brasil, apresentou uma paulatina redução do seu estoque bovino, o que repercutiu na taxa de exportação e no consumo interno;
- Com exceção do primeiro período brasileiro (caso 4), houve um decréscimo no consumo *per capita* médio (entre o início e final do período). Os demais períodos apresentaram ampliação do consumo interno;
- A redução do efetivo bovino, das exportações e do consumo interno, na Argentina, ocorreu de forma mais intensa no primeiro período, seguido pelos demais períodos; e
- No Brasil, o crescimento mais intenso do rebanho ocorreu no segundo período (caso 5, Redemocratização), diferente do que ocorreu com o volume de exportações e o consumo interno, que demonstraram crescimento mais acentuado no terceiro (caso 6) e segundo (caso 5) períodos, respectivamente.

**Tabela 9:** Evoluções e desempenhos (variação no período e média anual) do efetivo bovino, do volume de exportação e do consumo *per capita* de carne bovina, por caso estudado

Caso	País	Período	Variação do efetivo bovino (milhões cab.)		Variação das exportações (mil ton. eq. carc.)		Variação do consumo <i>per capita</i> (kg/ano)	
			Período	Anual	Período	Anual	Período	Anual
1	Argentina	1976-1983	-4,4	-0,08	-180	-22,50	-18,1	-2,26
2	Argentina	1984-2001	-2,6	-0,14	-90	-5,00	-14,9	-0,83
3	Argentina	2003-2015	-1,1	-0,08	-72	-5,14	-0,2	-0,01
4	Brasil	1964-1984	+42,8	+2,04	+4	+0,20	-6,1	-0,29
5	Brasil	1985-2002	+54,2	+3,01	+587	+32,61	+4,0	+0,22
6	Brasil	2003-2014	+16,5	+1,38	+747	+62,25	+5,7	+0,48

A tabela 10 apresenta as seis dimensões relativas à ação do Estado sobre o agronegócio da carne bovina e suas respectivas variáveis explicativas. Sobre cada caso e variáveis, são apresentadas as médias aritméticas dos graus de intensidade compreendidos em torno dos diversos eventos ocorridos, sendo que “3” indica alta relevância (ou alto impacto), “2” significa pouca relevância e “1” significa nenhuma relevância. As células vazias indicam que não foram encontrados eventos (ações do Estado) que correspondessem ou tivessem importância significativa para serem considerados.

Os principais achados revelados na tabela 10 foram:

- A participação dos governos, tanto na Argentina como no Brasil, que teve maior impacto sobre o agronegócio da carne bovina, nos períodos analisados, ocorreu com ações em nível de mercado e, mais efetivamente sobre o mercado de exportações (E1).

Tal ação mostrou-se mais evidente nos casos 4, 5 e 6 (Brasil) do que nos casos 1, 2 e 3 (Argentina).

- Foram encontradas evidências que comprovam a existência de políticas públicas relacionadas ao crédito (B1), afetando (em diferentes intensidades) o agronegócio da carne bovina. Estas foram realizadas por todos os governos, em todos os casos estudados. Em relação a essa variável (B1), o impacto causado pelos governos dos casos 1 e 2 (na Argentina) e 4 e 5 (no Brasil) foram mais relevantes que nos demais casos.
- De forma contrária às observações supracitadas, as variáveis que causaram menor impacto ao agronegócio da carne bovina, entre os casos estudados, foram as políticas que afetavam a burocratização (B2) e as políticas que afetam a formação e qualificação profissional – seja porque não foram encontradas evidências sobre elas, seja porque, de fato, produziram pouco efeito.
- Ao serem comparados os casos, é possível perceber diferenças em suas políticas sobre o agronegócio da carne bovina. Tais diferenças têm estreita relação com o momento político-econômico vivido no período e no respectivo país e são reflexos da conjuntura internacional. Por conseguinte, vale considerar que não foram encontradas similaridades entre os governos com características político-ideológicas próximas, nos dois países; ou seja, entre os regimes militares (casos 1 e 4), os regimes neoliberais da Redemocratização (casos 2 e 5) e os regimes de centro-esquerda (casos 3 e 6) não apresentaram políticas semelhantes.

**Tabela 10:** Demonstrativo comparado da média aritmética dos graus de intensidade, por caso e por variável, nos períodos analisados

Dim.	Governança		Disponib. recursos		Pesquisa e desenv.		Q. prof.	Acesso aos mercados		Infraestr. e seg. alim.	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	E1	E2	F1	F2
<b>Caso 1</b>	3	2	3	3	-	-	-	2	3	1	2
<b>Caso 2</b>	2	1	3	-	-	-	-	2	2	-	-
<b>Caso 3</b>	-	3	1	1	2	1	1	3	3	3	-
<b>Caso 4</b>	-	-	3	-	3	2	1	3	1	-	1
<b>Caso 5</b>	-	-	3	-	3	3	-	3	-	3	3
<b>Caso 6</b>	3	-	3	3	2	2	-	3	3	3	3

A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva; A2 – Políticas que afetam a desoneração fiscal ou tributária; B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; B2 – Políticas que afetam a burocratização; C1 – Políticas que afetam a pesquisa e desenvolvimento; C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia; D1 – Políticas que afetam a formação e qualificação profissional; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; F1 – Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura; F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

Caso 1: Ditadura militar na Argentina; caso 2: Redemocratização argentina; caso 3: Kirchnerismo e antecessores (Saá, Duhalde, Néstor e Cristina Kirchner); caso 4: Ditadura militar no Brasil; caso 5: Redemocratização no Brasil; e caso 6: Partido dos Trabalhadores (Lula e primeiro mandato de Dilma).

Analizando, separadamente, cada caso, encontrou-se o seguinte:

- No caso 1, a herança econômica recebida pelo regime (elevada inflação, desemprego crescente e déficit público acentuado) levou os militares a optarem por uma política econômica de viés liberal, com elevação dos juros e desvalorização da moeda local. Contudo, a elevação dos juros restringiu o crédito e promoveu um desestímulo à atividade produtiva. Mudanças na estrutura da JNC também acabaram por afetar o *status quo* da governança no setor. A preocupação com a manutenção do abastecimento interno de carne, aliado a políticas externas pouco atraentes aos seus principais importadores (em período de Guerra Fria) desestimularam as exportações. Por essas razões,

viu-se predominância nas ações estatais em torno das variáveis A1, B1, B2 e E2.

- Caso 2: as sequelas econômicas do regime militar foram herdadas pelos governos do período da Redemocratização, que somente conseguiram minimizá-las com a implantação do Plano de Convertibilidade imposto no início da década de 1990. Em tal período, viu-se um arrefecimento da inflação e a recuperação de outros diversos índices econômicos e sociais. A manutenção das elevadas taxas de juros, porém, principalmente nos primeiros anos do referido período, prejudicava fortemente os investimentos em diversos setores da economia – não foi diferente no setor agropecuário. Viu-se, contudo, ao longo desse período, avanços no controle da febre aftosa – o que tenderia a favorecer o mercado exportador. Diante do exposto, o impacto negativo na disponibilidade de recursos (B1) e as iniciativas em torno do controle da febre aftosa que afetaram positivamente as exportações de carne (E1), foram as variáveis de destaque.
- No caso 3 encontraram-se avanços na economia que estimularam o setor do agronegócio da carne bovina, pelo menos nos primeiros anos de governo. No entanto, políticas populistas voltadas ao abastecimento interno e a volta de negativos índices econômicos e sociais (inflação, desemprego e déficit público ascendente) não permitiram visualizar grandes impactos no setor nos anos seguintes. Mesmo a erradicação da febre aftosa em boa parte do país não trouxe maiores efeitos sobre a produção e a comercialização dos animais e da carne bovina. Contudo, considerou-se como impactantes, negativamente,

as políticas voltadas aos mercados externo e interno (proibição temporária das exportações), trazendo repercussões estruturais à indústria frigorífica nacional: variáveis E1 e F1.

- No caso 4, nota-se a capacidade dos governos militares de controlar a inflação e de persistir com a política de substituição de importações ainda em vigor desde o início do século, absorvendo capital externo para investimentos e distribuindo recursos voltados à implantação de planos de desenvolvimento que buscaram a expansão das atividades agropecuárias pelo interior do Brasil. Tais medidas se mostraram bem evidentes, por meio de políticas creditícias voltadas à melhoria da infraestrutura existente e à implantação de novos projetos. A pesquisa e a extensão, tanto públicas, quanto privadas, contribuíram para dar suporte ao setor, em expansão. O retorno da inflação, ao final do período, contudo, não impediu avanços no agronegócio da carne bovina. As variáveis explicativas mais impactadas (positivamente), neste caso, foram: B1, C1 e E1.
- O caso 5 indicou período de significativa influência no agronegócio da carne bovina no Brasil. Apesar da crise internacional (crise do petróleo) e das fragilidades políticas e econômicas dos governos nesse período (até a implantação do Plano Real), viu-se uma pecuária crescente em quantidade e em desempenho; uma indústria em organização e um crescente mercado exportador. A tecnologia aplicada na produção de bovinos contribuiu para sua expansão e apreciação, pelos mercados externos, bem como para sua organização interna. Aliam-se a essas ações os progressos alcançados pela política de controle da febre aftosa. As variáveis de maior impacto, nesse caso, foram:

B1, C1, C2, E1, F1 e F2 – todas positivas. Vê-se uma maior amplitude de ações do Estado em prol do agronegócio da carne bovina nesse período.

- Por fim, o caso 6 indica consequência de ações pregressas, já que encontra suporte em políticas de crédito e de desenvolvimento bem-sucedidas nos governos anteriores, um mercado de exportação em consolidação e um controle sanitário em torno da febre aftosa, com resultados aceitáveis pela OIE. Além disso, vale considerar que as reservas cambiais e o controle da inflação permitiram avanços no mercado interno, ampliando o consumo *per capita*. O papel do Estado, como fomentador e “sócio” das empresas exportadoras, culminara com o sucesso alcançado pelo setor. Fatores externos, contudo, foram outros grandes motivadores dos resultados alcançados. As variáveis de maior impacto positivo foram: A1, B1, B2, E1, E2, F1 e F2.

O quadro 17 apresenta somente os eventos de maior impacto (GI = 3) produzidos pelo Estado e originários de outros agentes (participantes da CPA da carne bovina e dos seus ambientes organizacional e institucional), bem como seus efeitos (positivos e negativos), em cada caso.

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continua)

Produzido pelo Estado	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas econômicas com viés liberal, eliminando barreiras tarifárias e atraindo capital externo, com desvalorização da moeda local;</li> <li>- Edição da Lei nacional nº 21.740, que estabelecia os novos objetivos, administração, composição, atribuições e deveres da Junta Nacional de Carnes (JNC).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desajuste na política econômica, causando redução nas reservas financeiras e consequente inflação;</li> <li>- Adoção de programa de restrição ao crédito, por meio de elevação das taxas de juros;</li> <li>- Tentativa de incorporação da JNC ao Ministério da Agricultura e Pecuária.</li> </ul>
<p><b>Caso 2</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Programa de vacinação contra a febre aftosa surgiu como produto da Resolução nº 105/1998, da Senasa. Em 1999, é requerido o reconhecimento da Argentina como área livre de febre aftosa junto à OIE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efeitos das taxas de juros sobre crédito.</li> </ul>

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido pelo Estado	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 3</b></p>	<p>- Política Agrícola Comum (PAC): com mais rigorosas exigências sanitárias advindas dos órgãos de fiscalização internacionais após os adventos relacionados aos casos de febre aftosa e da EEB (“mal da vaca louca”).</p>	<p>- Políticas que tiveram como base a alteração da alíquota das retenções sobre os produtos exportados, tal como a Resolução nº 114/2006, que suspendeu, por 180 dias, a exportação de alguns cortes de carne bovina;</p> <p>- Resolução nº 31/2006, que visava classificar os frigoríficos em função das operações passíveis de serem executadas. Assim, muitos estabelecimentos passaram a estar impedidos total ou parcialmente de exportar carne bovina.</p>
<p><b>Caso 4</b></p>	<p>- Criação da Embrapa, em 1973, e a expansão dos estudos sobre a identificação de gramíneas e o melhoramento animal promoveram mudanças nos índices zootécnicos dos rebanhos;</p> <p>- Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) representou a base da expansão e modernização no campo;</p>	

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido pelo Estado	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 4</b></p>	<p>- A criação do Conselho de Desenvolvimento da Pecuária de Corte (Condepe), cujos projetos desenvolvidos tinham suporte financeiro de organismos internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); do Programa Nacional de Pastagens em 1975; e do Programa Nacional da Pecuária em 1977;</p> <p>- Criação de instituições de desenvolvimento regional, tais como o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco). Integrante do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) surgiu a partir da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentava a criação de Fundos Constitucionais de desenvolvimento para as diversas regiões do país.</p>	

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido pelo Estado	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 5</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento de pesquisas no âmbito da Embrapa e avanços no desempenho da atividade pecuária;</li> <li>- Política de manutenção de taxa de câmbio que favoreça o aumento das exportações de carne bovina entre 1996 e 2002;</li> <li>- As principais políticas públicas de atendimento ao setor mantiveram-se em torno do crédito rural – entre 1995 e 2003 houve aumento de 398% no volume de financiamentos;</li> <li>- Criação do Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Doenças dos Animais (Portaria nº 182/1992), com o fito de formular as diretrizes e normas para o desenvolvimento das ações de combate à febre aftosa e outras doenças;</li> <li>- Implantação da política de biossegurança.</li> </ul>	

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido pelo Estado	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 6</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção e incremento dos programas de financiamento e de desenvolvimento para setores do agronegócio, dentro da política de valorização dos “campeões nacionais”, em que empresas como as do grupo JBS foram as mais favorecidas;</li> <li>- Política de apoio financeiro, via BNDES, com vistas à internacionalização de empresas processadoras de carne (“campeões nacionais”), em que o grupo JBS foi um dos maiores beneficiários;</li> <li>- Criação e posterior alteração do sistema de rastreabilidade carne bovina (Sisbov);</li> <li>- Avanços no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA);</li> <li>- Políticas sociais e econômicas de efeito direto sobre a inflação e o poder de compra da população.</li> </ul>	

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido por outros agentes	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 1</b></p>	<p>- Implantação da cota Hilton.</p>	<p>- Crise do petróleo, iniciada em 1973, geradora de uma inflação de âmbito internacional, com consequente redução do consumo de carne em muitos países e das exportações;                      - Aplicação de critérios pela Comunidade Econômica Europeia para controle da febre aftosa por meio da precificação e da restrição ao comércio e trânsito de carnes e de animais entre países.</p>
<p><b>Caso 2</b></p>	<p>- Criação dos fundos de investimento agrícola na pecuária de corte.</p>	<p>- Redução do número de animais na região pampeana a partir da migração desta atividade para as regiões de fronteira – deixando assim as terras mais férteis para a agricultura;                      - Reconhecimento, pela OIE, da Argentina como área livre de febre aftosa, em 2000; retirado no ano seguinte com a identificação de novos focos.</p>

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido por outros agentes	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<b>Caso 3</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentração de terras por grandes grupos de investidores, agregando estabelecimentos, por meio da aquisição, e decorrente da liquidação de plantéis para o saldo de dívidas contraídas – principalmente por pequenos e médios pecuaristas;</li> <li>- Opção de muitos produtores rurais pela mudança de atividade – da pecuária para a agricultura, em função da maior retorno econômica desta em relação àquela – fator que contribuiu com a redução dos plantéis;</li> <li>- “Estrangeirização” das plantas frigoríficas nos governos Kirchner. O grande marco dessa mudança ficou a cargo do grupo JBS, que adquiriu o último remanescente dos grandes frigoríficos, o Swift. Segue intensa mudança de titularidade nas plantas frigoríficas no país.</li> </ul>

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

(continuação)

Produzido por outros agentes	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<p><b>Caso 4</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A valorização das terras na região Centro-Oeste motivou a migração dos rebanhos bovinos das regiões Sul e Sudeste para aquela região, “empurrando” a atividade pecuária para regiões de fronteira. Os frigoríficos seguiram no mesmo caminho;</li> <li>- Criação do Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPC), instituição de natureza privada para responder às demandas do setor.</li> </ul>	
<p><b>Caso 5</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A inflação presente e o discurso recorrente de perda monetária transformaram a atividade pecuária em um ativo passível de especulação, levando à ampliação dos sistemas de produção intensivos em confinamento e semiconfinamento em períodos de entressafra;</li> <li>- Valorização do preço da carne em níveis internacionais, favorecendo o mercado de exportação, crescente no país;</li> </ul>	

**Quadro 17:** Demonstrativo dos eventos mais relevantes, geradores de impactos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina na Argentina e no Brasil

Produzido por outros agentes	Eventos geradores de impactos positivos	Eventos geradores de impactos negativos
<b>Caso 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoção de novas práticas de produção de bovinos em sistemas intensivos e mais sofisticados, com a adoção de cruzamentos industriais e a ampliação da inseminação artificial nos sistemas de cria, além da adoção da estação de monta.</li> </ul>	
<b>Caso 6</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão dos rebanhos para novas áreas da região Norte;</li> <li>- Adoção de tecnologias (alimentação, manejo sanitário e genética), propiciando maior desempenho produtivo;</li> <li>- Valorização do preço das <i>commodities</i> em nível internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise financeira internacional (hipotecas <i>subprime</i>) de 2008.</li> </ul>

Caso 1: Ditadura militar na Argentina; caso 2: Redemocratização argentina; caso 3: Kirchnerismo e antecessores (Saá, Duhalde, Néstor e Cristina Kirchner); caso 4: Ditadura militar no Brasil; caso 5: Redemocratização no Brasil; e caso 6: Partido dos Trabalhadores (Lula e primeiro mandato de Dilma).

(conclusão)

Ao avaliar o quadro 17, é possível verificar que estão relativamente divididos os eventos condutores de efeitos positivos e negativos sobre o agronegócio da carne bovina gerados na Argentina, enquanto no Brasil ocorre uma maior concentração de eventos geradores de impactos positivos. Da mesma forma, é possível verificar que há uma marcada presença de eventos produzidos por outros agentes, ou seja, não é somente o Estado o responsável pelo resultado observado.

Ao serem analisados cada caso, encontram-se os seguintes destaques:

- No caso 1 ocorreram diversas iniciativas por parte do Estado que agravaram a crise no setor produtivo. A inibição dos investimentos no setor, por parte dos pecuaristas, movidos pelos altos juros, e a restrição e/ou interferência do Estado no preço dos animais para abate geraram o desestímulo e a consequente contração do setor. Aliado a isso, viu-se pouca atenção dos governantes em buscar resolver o problema da discrepância entre a oferta de animais e a capacidade de abate (ociosa) dos frigoríficos – especialmente os exportadores. Os desajustes político-econômicos internos e a interferência direta na JNC encontraram motivos externos que afetaram o setor. Houve, portanto, uma diminuição do interesse dos países importadores pela carne argentina, influenciados pela crise do petróleo (que gerou contração na demanda por carne por parte da sociedade europeia), pelos argumentos em torno da febre aftosa e pela aproximação da Argentina com a URSS. A implantação da cota Hilton, no entanto, viria para beneficiar o mercado exportador argentino, mas não foi suficiente para alavancar a produção e o comércio do produto.

- O caso 2 retrata um período com poucas iniciativas de recuperação dos agronegócios em torno da carne bovina na Argentina. As dificuldades econômicas herdadas do período anterior demandavam ajustes diversos – com a manutenção das elevadas taxas de juros –, impedindo a maior atenção do Estado ao setor. No entanto, os problemas econômicos foram minimizados temporariamente com a implantação do Plano de Convertibilidade e suscitou expectativas de ver reajustado o mercado da carne. Expectativas estas que não se concretizaram, já que a economia apresentou problemas no final do referido período. Embora fosse solicitada e concedida a certificação de parte da Argentina como área livre de febre aftosa, surtos ocorreram e a perda da certificação veio em breve tempo. Novidades no setor de produção, como a criação de contratos coletivos por meio de fundos de investimentos rurais, não foram suficientes para impedir as mudanças de atividades de muitos pecuaristas para a agricultura e outras atividades – mantendo a contração da atividade e a restrição da oferta de animais para abate.
- O período que corresponde ao caso 3, mais uma vez, tem como pano de fundo uma grave crise econômica, que gerou reflexos nos anos que se seguiram. Contudo, medidas tomadas por Néstor Kirchner abrandaram os problemas e trouxeram, mais uma vez, a esperança de dias melhores aos argentinos. No entanto, poucos foram os resultados positivos aproveitados pelos agentes do agronegócio da carne bovina nesse período. As medidas populistas dos governos Kirchner impediram a expansão das exportações e levaram à extinção dos últimos grandes frigoríficos estadunidenses em território argentino,

revertendo a bandeira dos EUA para a do Brasil – nota-se, por sinal, que a fragilidade econômica argentina e a proximidade ideológica podem ter contribuído para que a indústria brasileira se fizesse presente na Argentina nesse período. No setor produtivo, o desestímulo ao investimento na atividade persistia, movido pela adoção das ‘retenções’ e do controle de preços da carne no mercado interno, limitando os ganhos ao pecuarista.

- No caso 4, entendido como o período da Ditadura militar no Brasil, foram encontrados apenas eventos relevantes que corresponderam a impactos positivos sobre o agronegócio da carne bovina. Apesar dos transtornos econômicos no início e no final do período, os avanços sobre a atividade produtiva, em especial, foram importantes. Destacam-se, por parte do Estado, a criação de planos de desenvolvimento, com linhas de crédito subsidiadas, especialmente voltados para as regiões Centro-Oeste e Norte – onde a pecuária encontrou campo fértil para o crescimento. Concomitantemente a essas ações, a criação da Embrapa e o amparo à transferência de tecnologia encontraram a adesão do setor privado com a criação do Condepe e do CNPC.
- O caso 5 mostra a herança de uma inflação ascendente do período anterior. Representa um período de instabilidade político-econômica interna e de crise financeira internacional. O setor do agronegócio da carne bovina, contudo, permanece em expansão, tanto no contexto produtivo rural, como nas relações do comércio internacional. Os mais relevantes eventos relacionados ao setor têm, mais uma vez, origem nas ações de Estado, com boa aceitação do setor privado, e são, em sua totalidade, positivos. Destacam-se a manutenção dos planos de

desenvolvimento; os avanços tecnológicos movidos por iniciativa da Embrapa; as certificações conquistadas para o controle da febre aftosa; e a implantação da política de biossegurança – estas últimas ocorrências se mostraram com especial inclinação aos interesses do mercado de exportação. Eventos internacionais, ao final do período, propiciaram a recuperação do preço da carne no cenário internacional – amplamente aproveitada pelos exportadores brasileiros.

- O caso 6 descreve a realidade dos governos petistas, que aproveitaram os bons ventos oriundos dos períodos anteriores e adotaram a indústria brasileira exportadora de carnes como objeto de política pública prioritária. Ocupando-se dos crescentes preços internacionais, a exportação de carnes encontrou patamares nunca antes imaginados, trazendo o Brasil ao topo do *ranking* dos países exportadores. Os eventos de maior relevância que geraram impactos positivos foram: a criação da política dos “campeões nacionais”, com créditos subsidiados via BNDES; a implantação do programa de rastreabilidade da carne bovina; os novos avanços do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa; e as políticas econômicas e sociais, que permitiram a ampliação do poder de compra, com consequente aumento do consumo *per capita* de carne bovina. Da parte do setor privado produtivo, viu-se a adoção de tecnologias – inclusive com vistas à preservação ambiental. Em relação ao mercado internacional, a preservação de elevados preços das *commodities* favoreceu as exportações brasileiras, apesar de que alguma instabilidade tivesse ocorrido devido à crise das hipotecas *subprime*, em 2008.

No que tange à necessidade e suficiência das variáveis explicativas, é possível prejulgar que as variáveis B1 (Políticas que afetam o acesso ao crédito), C1 (Políticas que afetam a pesquisa e desenvolvimento) e E1 (Políticas que afetam as exportações), presentes com destaque, e concomitantemente, nos casos 4 e 5, parecem ter sido necessárias ao bom desempenho do agronegócio da carne bovina. Isso fica claro ao se verificarem os resultados alcançados nesses casos e demonstrados pelas tabelas 9 e 10.

Conforme indica a tabela 10, vê-se uma conjunção necessária de variáveis que explica o melhor desempenho do agronegócio da carne bovina no Brasil, em períodos recentes, em comparação com o que se viu na Argentina. Essa conjunção se faz nos casos 4 e 5, com as variáveis B1 (Políticas que afetam o acesso ao crédito), C1 (Políticas que afetam a pesquisa e desenvolvimento) e E1 (Políticas que afetam as exportações); e, nos casos 5 e 6, com as variáveis B1 (Políticas que afetam o acesso ao crédito), E1 (Políticas que afetam as exportações) e F1 (Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura).

**Tabela 11:** Demonstrativo comparado da média aritmética dos graus de intensidade, por caso e por variável, nos períodos analisados, com destaque para as variáveis dos casos brasileiros que revelaram concomitância de alto impacto

Dim.	Governança		Disponib. Recursos		Pesquisa e Desenv.	Q. Prof.	Acesso aos mercados		Infraestr. e seg. alim.		
	A1	A2	B1	B2			C1	C2	D1	E1	
Caso 1	3	2	3	3	-	-	-	2	3	1	2
Caso 2	2	1	3	-	-	-	-	2	2	-	-
Caso 3	-	3	1	1	2	1	1	3	3	3	-
Caso 4	-	-	3	-	3	2	1	3	1	-	1
Caso 5	-	-	3	-	3	3	-	3	-	3	3
Caso 6	3	-	3	3	2	2	-	3	3	3	3

A1 – Políticas que afetam a gestão e a organização coletiva; A2 – Políticas que afetam a desoneração fiscal ou tributária; B1 – Políticas que afetam o acesso ao crédito; B2 – Políticas que afetam a burocratização; C1 – Políticas que afetam a pesquisa e o desenvolvimento; C2 – Políticas que afetam a transferência de tecnologia; D1 – Políticas que afetam a formação e qualificação profissional; E1 – Políticas que afetam as exportações; E2 – Políticas que afetam o consumo interno; F1 – Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura; F2 – Políticas que afetam a segurança alimentar.

A tabela 11 destaca as variáveis que, concomitantemente, apresentaram elevado impacto e que sugerem ser necessárias e suficientes para promoverem o desempenho do agronegócio da carne bovina.

As conjunções encontradas são:

- Nos casos 4 e 5, as variáveis encontradas são:
  - B1 (Políticas que afetam o acesso ao crédito)
  - C1 (Políticas que afetam a pesquisa e desenvolvimento)
  - E1 (Políticas que afetam as exportações)
- Nos casos 5 e 6, as variáveis encontradas são:
  - B1 (Políticas que afetam o acesso ao crédito)
  - E1 (Políticas que afetam as exportações)
  - F1 (Políticas que afetam a produção e melhorias na infraestrutura)
  - F2 (Políticas que afetam a segurança alimentar)

## Capítulo 7 – Conclusões

A análise dos casos argentinos permitiu entender que os movimentos realizados pelos governos foram os grandes responsáveis pela alteração do ritmo de crescimento do agronegócio da carne bovina naquele país. Na mesma intensidade, viu-se o uso da carne bovina como objeto político, visando atender ao interesse de consumo da sociedade – fato observado ao longo do regime militar, ao longo do Plano de Convertibilidade e, principalmente, no período do Kirchnerismo. Não houve ainda, pela Argentina, o aproveitamento do período de elevação dos preços das *commodities* (a nível internacional), ocorrido na primeira metade da primeira década do século, devido ao fato de esta coincidir com grave crise econômica no país.

As opções diplomáticas do Estado, aproximando-se da URSS (na Ditadura militar argentina) e dos países de centro-esquerda da América Latina (no kirchnerismo), foram também fator de influência para criar barreiras econômicas entre a Argentina e os EUA e a União Europeia. Essa relação, certamente, influenciou no comércio da carne bovina, como produto de exportação argentino. A respeito do consumo interno, é possível admitir que os menores avanços técnicos na pecuária (quando comparados com os do Brasil, por exemplo), a constante perda do poder de compra da população e a competitividade

gerada pelas carnes substitutas (especialmente a de frango) impediram o retorno ao crescimento ou mesmo à manutenção do consumo de carne bovina ao longo do tempo.

A partir do exposto anteriormente, é possível admitir que o Estado argentino teve substancial importância no decréscimo do efetivo bovino, nas taxas de exportação de carne bovina e até mesmo no consumo *per capita* desse produto no país.

Em relação aos casos brasileiros, viu-se uma sequência de eventos internos e externos que favoreceram o crescimento do efetivo bovino, das exportações e do consumo interno, pelo menos até o fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Apesar de haver instabilidades políticas e econômicas ao longo de todo o período em análise, o setor do agronegócio da carne bovina encontrou caminho relativamente protegido, favorecido pelas políticas públicas, em especial, aquelas criadas a partir da Ditadura militar.

Os planos de desenvolvimento, com créditos advindos de instituições financeiras internacionais, e a criação da Embrapa, com o amparo em tecnologia e transferência, talvez, tenham sido as mais importantes vantagens para o setor. A manutenção dessas medidas, somada à busca de erradicação da febre aftosa, deu continuidade a elas e agregou condições ao favorável momento para as exportações que viria a ocorrer a partir da segunda metade da última década do século XX. Com a implantação do Plano Real e a estabilidade econômica subsequente, toda a CPA da carne bovina encontrou oportunidades de crescimento – tanto interna, como externamente. Os governos Lula e Dilma adotaram políticas prioritárias para o setor exportador de carne bovina, fortalecendo empresas, como as do grupo JBS, que vieram a ascender no mercado doméstico e internacional.

Mediante esta breve referência analítica, é possível admitir que o Estado brasileiro foi também fundamental para o crescimento do setor do agronegócio da carne bovina, adotando políticas que beneficiaram os diversos elos da cadeia produtiva, e aproveitando o momento favorável às exportações propiciado pela elevação dos preços das *commodities* e pelo crescimento da economia chinesa e de outros países emergentes durante a década de 2000.

## Referências

ABIEC (Agência Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes). *Perfil da pecuária no Brasil: relatório anual 2016*. Brasília, DF: ApexBrasil, 2016. Disponível em: <http://www.assessoriaagropecuaria.com.br/anexo/88>. Acesso em: 12 set. 2018.

ABIEC (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos). *Exportações por ano*. Brasília, DF: ApexBrasil, 2018a. Disponível em: <http://www.abiec.com.br/ExportacoesPorAno.aspx>. Acesso em: 12 maio 2018.

ABIEC (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos). *Perfil da pecuária no Brasil. Relatório Anual 2018*. Brasília, DF: ApexBrasil, 2018b. Disponível em: <http://abiec.siteoficial.ws/images/upload/sumario-pt-010217.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

ABPA (Associação Brasileira de Proteína Animal). *Estatísticas do mercado: consumo per capita de carne de frango (kg/hab)*. São Paulo: ABPA, 2018. Disponível em: <http://abpa-br.com.br/setores/avicultura/mercado-interno/frango>. Acesso em: 20 set. 2018.

AL (Argentina Livestock). *Observatorio de la cadena argentina bovina*, 2018. Disponível em: <http://www.argentinallivestock.com.ar/observatorio-de-la-cadena-bovina-argentina>. Acesso em: 8 maio 2018.

ALBUQUERQUE, M. M. de. *Pequena história da formação social brasileira*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

ALVES, E. R. A.; CONTINI, E. O progresso tecnológico e desenvolvimento da agricultura brasileira. *In*: Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); INPES (Instituto de Pesquisa ao Ensino Superior do Estado de São Paulo) (org.). *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Brasília: Ipea, 1988. p. 49-68.

ARCEO, N. La evolución del ciclo ganadero argentino en la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones. *América Latina en la historia económica*, México, v. 24, n. 3, p. 161-192, ago./dez. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Agroindustria (MINAGRI). *Información estadística: ganadería*. Buenos Aires: MINAGRI, 2018. Disponível em: [https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion\\_sectorial/](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_sectorial/). Acesso em: 16 abr. 2018.

ARRUDA, Z. J. de. *A bovinocultura de corte no Brasil e perspectivas para o setor*. Documentos, 60. Campo Grande: EMBRAPA-CNPGC, 1994.

ASCOLANI, A. Problemas metodológicos en la constitución de las fuentes históricas: reflexiones a partir del estudio de las manifestaciones colectivas de los obreros rurales pampeanos en la primera mitad del siglo XX. *In*: GRACIANO, O.; LÁZZARRO, S. (comp.). *La Argentina rural del siglo XX: fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires: La Colmena, 2007. p. 241-264.

AZCUY AMEGHINO, E. A. Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas. *Ciclos*, Buenos Aires, v. 29, p. 137-161, 1º sem. 2005.

AZCUY AMEGHINO, E. A. Problemas inmediatos y escenarios de alternativa. *In: Gresores, G., Dougnac, G. M.; Azcuy Ameghino, E. A. Pasado y presente de la cadena agroalimentaria de carne vacuna: disputas y conflictos, debates. Realidad Económica*, Buenos Aires, v. 222, p. 42-61, 2006.

AZCUY AMEGHINO, E. A. *La carne vacuna argentina: historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2007.

AZCUY AMEGHINO, E. A.; BORDAS, M.; GRESORES, G.; DOUGNAC, G. M. El complejo alimentario de la carne vacuna argentina, 1960 – 1996. *Cuadernos de PIEA*, Buenos Aires, 7, Diciembre 1998.

BAER, W. *A economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.

BANCO MUNDIAL. *Datos*. Washington: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/?locations=AR-BR>. Acesso em: 25 maio 2018.

BARRIOS, A.; HOPENHAYN, B. *Cambios estructurales en la producción agropecuaria argentina: 1970 – 1995*. Documento de Trabajo n. 10. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), FCE/UBA, 2001.

BARROS, G. *Discurso e contexto: política siderúrgica no primeiro governo Vargas (1930-1937)*. São Paulo: FEA/USP, 2012. (Texto para discussão – Seminário do Hermes & Clio – Grupo de Estudos e Pesquisa em História Econômica).

BASA (Banco da Amazônia). *FNO Institucional*. Belém: BASA, 2018. Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/fno-institucional>. Acesso em: 1º set. 2018

BASUALDO, E. M.; ARCEO, N. Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina. *Realidad Económica*, Buenos Aires, v. 221, p. 7-30, 2006.

BASUALDO, E. M.; KHAVISSE, M. *El nuevo poder terrateniente*. Buenos Aires: Planeta, 1993.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. da. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (coord.). *Gestão agroindustrial*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 1-63.

BC (Banco Central do Brasil). Sistema Gerenciador de Séries Temporais – v. 2.1. *Módulo público*. Brasília, DF: Banco Central, 2018. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 10 set. 2018.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1984*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1985.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1985*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1987a.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1986*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1987b.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1987*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1989a.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1988*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1989b.

BCRA (Banco Central de la República Argentina). *Memoria anual 1989-1993*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, 1994.

BONASEA, J.; LEMA, D. *La asignación de la “cuota Hilton” en Argentina: un análisis económico*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Agraria. Relatório, 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Relatório anual do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA*. Brasília, DF: MAPA, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Estatísticas de comércio exterior*. Brasília, DF: MDIC, 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRISOLA, M. V. *Upgrading industrial na Argentina e no Brasil: uma análise histórica e comparada da relação entre o Estado e as associações empresariais industriais*. 2013. 414f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

BRISOLA, M. V. Brasil e Argentina: variedade de capitalismo e um século de convergência em torno da agroexportação. *Revista de História Iberoamericana*, Madrid, v. 7, n. 1, p. 10-34, 2014.

BRISOLA, M. V. Trajetória institucional comparada: instrumento de análise em estudos sobre sistemas agroindustriais e territórios produtivos rurais. In: GUIMARÃES, M. C.; GUARNIERI, P.; THOMÉ, K. M. (org.). *Agronegócios: perspectivas*. Brasília, DF: Editora UnB, 2020. p. 167-204.

BRISOLA, M. V.; CASTRO, A. M. G. de. Preferências do consumidor de carne bovina do Distrito Federal pelo ponto de compra e pelo produto adquirido. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 81-99, jan./mar. 2005a.

BRISOLA, M. V.; CASTRO, A. M. G. de. O consumidor de carne bovina do Distrito Federal: quanto paga e que atributos de valor o fariam pagar mais. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 3, p. 370-381, 2005b.

BRISOLA, M. V.; CASTRO, A. M. G. de. Sintonia da informação sobre as preferências dos consumidores de carne bovina entre os agentes da cadeia de produção no Distrito Federal. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, DF, v. 23, n. 1, p. 95-125, jan./abr. 2006.

BRISOLA, M. V.; ESPÍRITO SANTO, E.; PALUDO, M. T. de. O interesse do consumidor da cidade de Brasília pela rastreabilidade da carne bovina. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRI-FOOD CHAIN/NETWORKS ECONOMICS AND MANAGEMENT, 4. *Anais* [...]. Ribeirão Preto: USP, 2003.

BUESCU, M. *História econômica do Brasil: leitura básica*. Antônio Paim (org.). Salvador: Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro, 2011.

CABALLO, D. F.; RUNDE, S. C. *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo, 2018.

CARDOSO, F. H.; FALETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

CASIRAGHI, S.; COLOMBET, H.; HARO, A.; FEOLA, C.; JORGE, P.; PALACIOS, J.; PRESOT, R. *Fuentes de financiamiento orientadas al sector agropecuario*. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA, jul. 2008. Disponível em: <http://www.argeninta.org.ar/Fuentes%20de%20Financiamiento%20Julio%202008.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CASTELLANI, A. Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente: intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989. *Sociohistórica*, Buenos Aires, v. 21/22, p. 17-53, 2007.

CASTRO, N. R.; MOREIRA, G. C.; SILVA, A. F. de; GILIO, L. Evolução das exportações de carne bovina na última década: uma análise *ex-post* de competitividade. *Revista de Economia*, v. 12, n. 1, p. 179-204, 2016.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *CEPALSTAT | Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago do Chile: Cepal, 2018. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=spanish>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CERDÁ, J. M. Utilización de fuentes y nuevas metodologías para una historia social crítica. In: GRACIANO, O.; LÁZZARRO, S. (comp.). *La Argentina rural del siglo XX: fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires: La Colmena, 2007. p. 325-342.

CHORROCHATEGUI, N. *Diagnostico institucional de la junta nacional de carnes (JNC). Período 1976-1987*. 1988. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 1988.

CNPC (Conselho Nacional de Pecuária de Corte). *Home*, 2018. Disponível em <http://cnpc.org.br/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CONTINI, E. Exportações na dinâmica do agronegócio brasileiro: oportunidades econômicas e responsabilidade mundial. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 147-173.

CORREA, A. S. *Produção e comércio de carne bovina*. Campo Grande: Embrapa. Documento 36, 1988.

COSAG (Conselho Superior do Agronegócio). *Cenário e perspectivas da exportação de carne bovina*, set. 2014. Apresentação de power point. Disponível em: [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=165008](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=165008). Acesso em: 12 set. 2018.

COSTA, L. História da criação de gado na Argentina. In: COSTA, L. (ed.). *Blog Stravaganza*. [S. l.], 4 mar. 2011a. Disponível em: <https://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/03/historia-da-criacao-de-gado-na.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

COSTA, L. A história dos frigoríficos no Brasil. In: COSTA, L. (ed.). *Blog Stravaganza*. [S. l.], 17 mar. 2011b. Disponível em: <https://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/03/historia-dos-matadouros-frigorificos-no.html>. Acesso em: 21 abr. 2018.

COSTA, L. Introdução das raças zebuínas no Brasil. In: COSTA, L. (ed.). *Blog Stravaganza*. [S. l.], 25 fev. 2011c. Disponível em: [https://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/02/as-importacoes-brasileiras-de-racas\\_25.html](https://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/02/as-importacoes-brasileiras-de-racas_25.html). Acesso em: 21 abr. 2018.

COSTA, L. História do gado no Brasil no século XX. In: COSTA, L. (ed.). *Blog Stravaganza*. [S. l.], 1º jul. 2011d. Disponível em: [https://stravaganzastravaganza.blogspot.com/2011/07/evolucao-da-criacao-de-gado-no-brasil\\_01.html?q=historia+do+gado+no+Brasil](https://stravaganzastravaganza.blogspot.com/2011/07/evolucao-da-criacao-de-gado-no-brasil_01.html?q=historia+do+gado+no+Brasil). Acesso em: 29 ago. 2018

COSTA, M. Brasil perto dos 100% da Hilton. Cadeia em Pauta. *DBO Rural*, São Paulo, p. 42-46, ago. 2016.

DAVIS, J.; GOLDBERG, R. *The concept of agribusiness: division of research*. Boston: Graduate School of Business Administration. Harvard University, 1957.

DEAN, W. *A luta pela borracha no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1989.

EL GOBIERNO de Cristina Kirchner hizo de los cepos una parte central de su estrategia económica. *Finanzas*, Buenos Aires, 16 jul. 2015. Disponível em: [http://www.iprofesional.com/notas/215896-dlar-gobierno-cepo-El-Gobierno-de-Cristina-Kirchner-hizo-de-los-cepos-una-parte-central-de-su-estrategia-economica?page\\_y=0](http://www.iprofesional.com/notas/215896-dlar-gobierno-cepo-El-Gobierno-de-Cristina-Kirchner-hizo-de-los-cepos-una-parte-central-de-su-estrategia-economica?page_y=0). Acesso em: 16 jul. 2018.

EL GOBIERNO DISOLVIÓ la ONCCA y dio el control de la caja a Moreno y Boudou. *La Nación*, Buenos Aires, 25 fev. 2011. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/1352956-el-gobierno-disolvio-la-oncca-el-organismo-mas-cuestionado-por-el-campo>. Acesso em: 14 jul. 2018.

EM MINAS, o maior frigorífico do Brasil. *A Noite*, Rio de Janeiro, 14376, p. 03, 15 abr. 1953.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). *FAOSTAT*, 2018. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FERNÁNDEZ, D. A. *Historia económica de las variables estructurantes de la agricultura pampeana: cosechas record, concentración del capital y crisis de la producción chacarera. 1988-2008*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012.

FERNÁNDEZ, D. A. La ganadería pampeana: concentración según sus subzonas productivas, 1988-2002. In: JORNADAS DE EPISTEMOLOGÍA DE LAS CIENCIAS ECONÓMICAS, 19. Simposio: Historia y actualidad de las problemáticas agrarias y agroindustriales. *Anais* [...]. Buenos Aires: FCE/UBA, 2013.

FERREIRA, A. B. de H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FERRER, A. *A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

FERRERAS, N. O. Imigrantes, criollos e a alimentação porteña: Buenos Aires, final do século XIX e início do século XX. *Estudos Históricas*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 97-115, jan./jun. 2004.

FREITAS, J. C. *A política agrícola do regime militar de 1964: aspectos jurídicos, financeiros e socioeconômicos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2008.

FMI (Fundo Monetário Internacional). *World Economic Outlook Database*. Washington: FMI, 2016. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>. Acesso em: 8 set. 2018.

FNP Consultoria & Comércio. *ANUALPEC*. São Paulo: FNP, 2012.

FURSTENAU, V. Pecuária: atraso ou modernização. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 252-272, 1995.

FURTADO, C. *Análise do “modelo” brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, M. B. *Síntese da economia brasileira*. 7. ed. São Paulo: LTC, 1999.

GALASSO, N. *Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Colihue, 2011.

GHEZÁN, G.; MATEOS, M.; ELVERDÍN, J. *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. Serie Desarrollo Productivo, 90. Santiago: CEPAL, out. 2001.

GILBERTI, H. C. E. *Historia económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Hyspanamerica, 1970.

GREGORY, V. *Os eurobrasileiros e o espaço colonial: migrações no oeste do Paraná (1940-1970)*. Cascavel: Edunioeste; UFPR, 2008.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil). *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais – de 1550 a 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1990.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil). *Estatísticas econômicas. Agricultura, pecuária e outros*. 2018a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria.html>. Acesso em: 15 maio 2018.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Séries históricas e estatísticas*. 2018b. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>. Acesso em: 10 set. 2018.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura – Argentina). *La ganadería bovina en la cuenca del Plata*. Buenos Aires: IICA Argentina, dez. 2000.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística e Censos – República Argentina). *Cuadros estadísticos. Ganadería*. 2018. Disponível em: [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=8&id\\_tema\\_3=87](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8&id_tema_3=87). Acesso em: 16 abr. 2018.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – Argentina). *Perfil de las cadenas: bovina, aves, cerdos, ovinos y caprinos*. Documento Programa Nacional de Carnes. Buenos Aires: EEA – Balcarce; INTA, 2010.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – Argentina). Escenario Internacional y análisis de la actividad ganadera bovina nacional, por estratos de productores y composición del *stock*: años 2008 a 2011 – comparativo por provincias – Argentina. Buenos Aires: Red de Información Agropecuaria Nacional, Observatorio Estratégico, 2011. Disponível em: <http://rian.inta.gov.ar/ganaderia>. Acesso em: 12 jul. 2018.

IPCVA (Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina – Argentina). *La industria frigorífica argentina: pasado, presente y futuro*. Cadernillo Técnico n. 13. Buenos Aires: IPCVA, 2012.

IPCVA (Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina – Argentina). *Material de consulta*, 2018. Disponível em: <http://www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=802>. Acesso em: 10 maio 2018.

IPEADATA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasil). *EMBI+Risco-Brasil*. Frequência: diária de 29/04/1994 até 05/09/2018. Fonte: JP Morgan, 2018. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>. Acesso em: 10 set. 2018.

JAUREGUI, A. Las organizaciones de los industriales argentinos en la “era del desarrollo” (1955-1976). *Revista de Sociología e Política*, v. 21, n. 47, p. 55-68, set. 2013.

JBS. *História*, 2018. Disponível em: <https://jbs.com.br/es/sobre/historia/>. Acesso em: 11 ago. 2018.

LEFF, N. H. Economic retardation in nineteenth-century Brazil. *The Economic History Review*, Londres, v. 25, n. 3, p. 489–507, 1972.

LIMA, S. M. V.; CASTRO, A. M. G.; MENGÓ, O.; MEDINA, M.; MAESTREY, A.; TRUJILLO, V.; ALFARO, O. *La dimensión de entorno en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Serie: Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”, 2001.

MACEDO, L. O. B. Modernização da pecuária de corte bovina no Brasil e a importância do crédito rural. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 36, n. 7, p. 83-95, jul. 2006.

MAESTRI, M. *Mar Del Plata – dominação e autonomia no sul da América: Argentina, Brasil, Uruguai (1810-1864)*. Porto Alegre: FCM, 2016.

MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Argentina). *Decreto 1343/1996*, Buenos Aires: MAGyP, 2018. Disponível em: [https://serviciosucesci.magyp.gob.ar/principal.php?nvx\\_ver=892](https://serviciosucesci.magyp.gob.ar/principal.php?nvx_ver=892). Acesso em: 26 jun. 2018.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 3-38.

MEDEIROS NETO, J. B. de. *Desafio à pecuária brasileira*. Porto Alegre: Sulina, 1970.

MEDRADO, J. *Do pastoreio à pecuária: a invenção da modernização rural nos sertões do Brasil central*. 2013. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

MÉNDEZ, A. F. *La comercialización de carne vacuna en el mercado interno argentino*. 1988. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 1988.

MICHELINI, J. *Pecuária bovina de corte no Brasil: significados, contradições e desafios em busca da sustentabilidade*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência do Sistemas Terrestre) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2016.

MIRAGAYA, J. F. G. *Transformações no arco do desmatamento: a expansão da pecuária bovina na Amazônia, pressões sobre o ambiente e o papel das políticas públicas na contenção do desmatamento (1990/2010)*. 2013. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

MODIFICAN el IVA de la carne. *Clarín*, Buenos Aires, 26 mar. 1996. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/96/05/26/ganado.html>. Acesso em: 26 jun. 2018.

MORAES, G. M. Los circuitos de comercialización bovina como elementos de intervención sanitaria. *Boletín del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 29-36, 1993.

MORAES, G. M.; BRISOLA, M. V.; GONÇALVES, V. S. P. Os circuitos pecuários e a febre aftosa no Brasil: uma análise histórico-institucional. *Savannah Journal of Research and Development*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 32-40, 2017.

MULLER, A. *Argentina: crecimiento, cambio estructural y crisis*. Documento de trabalho n. 38. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA), 2014.

NEVES, M. F. *Estratégias para a carne bovina no Brasil*. São Paulo: Scot Consultoria, 2012.

NIN, M. C.; SHMITE, S. M. Las instituciones vinculadas con el mercado de carne bovina: articulaciones multiescalares. Una mirada geográfica. *Revista Universitaria de Geografía*, Bahía Blanca, v. 22, n. 1-2, p. 69-100, 2013.

NOGUÉS, J. J. *Agro e industria: del centenario al bicentenario*. Buenos Aires: Hispania, 2011.

PAYRÓ, R. P. *Historia del Río de la Plata*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 2007. t. I. Disponível em: [https://rppayro.files.wordpress.com/2008/10/historia-del-rio-de-la-plata\\_tomo-i.pdf](https://rppayro.files.wordpress.com/2008/10/historia-del-rio-de-la-plata_tomo-i.pdf). Acesso em: 14 fev. 2018.

PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2012.

RAGIN, C. C. Introduction: cases of “what is a case?”. In: RAGIN, C. C.; BECKER, H. S. (ed.). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 1-17.

RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. Modelos económicos, regimes políticos e política exterior argentina. In: SARAIVA, J. F. S. (ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 169-235.

RAYES, A. Los destinos de las exportaciones y la neutralidad argentina durante la Primera Guerra Mundial. *Política y Cultura*, México, v. 42, p. 31-52, out. 2014.

RAYES, A. La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913: nuevas evidencias e interpretaciones. *Investigaciones de Historia Económica – Economic History Research*, Madrid, v. 11, p. 31-42, 2015.

REARTE, D. Situación actual y prospectiva de la ganadería argentina: un enfoque regional. *Asociación Latinoamericana de Producción Animal*, Caracas, v. 19, n. 3-4, p. 46-49, 2011.

RECA, L. G. El sector agropecuario argentino: despegue, caída y resurgimiento (1875 y 2005). *Estud. Econ.*, Bahía Blanca, v. 23, n. 47, p. 1-15, 2006.

REGUERA, A. Las tensiones de nuestra historia: formas de concebir el desarrollo del capitalismo em América Latina. In: GRACIANO, O.; LÁZZARRO, S. (comp.). *La Argentina rural del siglo XX: fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires: La Colmena, 2007. p. 33-40.

REILLY, M. L. P. El desarrollo de la ganadería vacuna y las unidades productivas en Buenos Aires colonial: entre la extinción del ganado cimarrón y las estancias de cría diversificada (1723-1759). *História Digital*, São Paulo, v. 17, n. 30, 2017. Disponível em: <https://scholar.google.com.ar/citations?user=IJYhJcAAAAAJ&hl=es>. Acesso em: 14 fev. 2018.

REIS, J. D.; LEITE, C. A. M.; SIMÕES, A. R. P. Oferta brasileira de exportação de carne bovina, 1996-2002, 2004. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42. *Anais [...]*. Brasília, DF: Sober, 2004.

ROCHA, L. B. *A região cacauzeira da Bahia – dos coronéis à vassoura de bruxa: saga, percepção, representação*. Ilhéus: UESC, 2008.

SANTANA, C. A. M.; BUAINAIN, A. M.; SILVA, F. P.; GARCIA, J. R.; LOYOLA, P. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 795-825.

SANTARCANGELO, J. E.; FAL, J. Producción y rentabilidad en la ganadería argentina. 1980-2006. *Mundo Agrario*, Buenos Aires, v. 10, n. 19, 2009. Disponível em: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v10n19a02>. Acesso em: 3 ago. 2022.

SCHALLENBERGER, E.; SCHNEIDER, I. E. Fronteiras agrícolas e desenvolvimento territorial: ações de governo e dinâmica do capital. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 202-222, set./dez. 2010.

SCHILESINGER, S. *Onde pastar? O gado bovino no Brasil*. Rio de Janeiro: Fase, 2010.

SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – Argentina). *Datos Abiertos Agroindustria*. Buenos Aires: Senasa, 2018a. Disponível em: <https://www.agroindustria.gob.ar/datosagroindustriales/>. Acesso em: 19 maio 2018.

SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – Argentina). *Argentina libre de fiebre aftosa: breve historia de la erradicación*. Buenos Aires: Senasa, 2018b. Disponível em: [http://www.senasa.gob.ar/prensa/DNSA/dir\\_programacion\\_sanitaria/Prog-Nacional-Control-Eradicacion-de-F-Aftosa/Breve\\_historia\\_de\\_la\\_erradicacion.html](http://www.senasa.gob.ar/prensa/DNSA/dir_programacion_sanitaria/Prog-Nacional-Control-Eradicacion-de-F-Aftosa/Breve_historia_de_la_erradicacion.html). Acesso em: 14 jun. 2018.

SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – Argentina). *História*. Buenos Aires: Senasa, 2018c. Disponível em: <http://www.senasa.gob.ar/institucional/historia>. Acesso em: 28 jun. 2018.

SILVA, E. R. da. *A Economia goiana no contexto nacional: 1970-2000*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2012.

SOARES, H.V. Políticas públicas setoriais e regionais dos governos militares para a agropecuária: o Centro-Oeste e a constituição do complexo agroindustrial brasileiro (CAI), 2015. *In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS*, 12. *Anais [...]*. Espírito Santo: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2015.

SUZIGAN, W. Notas sobre desenvolvimento industrial e política econômica no Brasil da década de 30. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 132-143, jan./mar. 1984.

TEIXEIRA, J. C.; HESPANHOL, A. N. A trajetória da pecuária bovina brasileira. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, v. 36, n. 1, p. 26-38, jan./jul. 2014.

TKACHUK, M.; DOSSI, M. Dinámica de la producción ganadera argentina: análisis de variables intervinientes y de escenarios futuros. *Apuntes Agroeconómicos*, Buenos Aires, p. 3-19, outono, 2014.

USDA (United States Department of Agriculture – EUA). *Foreign Agriculture Service. Production supply and distribution*, 2018. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>. Acesso em: 16 maio 2018.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Transformação histórica e padrões tecnológicos da agricultura brasileira. *In*: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 395-421.

WOODARD, J. P. Regionalismo paulista e política partidária nos anos vinte. *Revista de História*, São Paulo, v. 150, p. 41-56, jul. 2004.

WORLDWIDE INFLATION DATA. *IPC Inflação Brasil 2018*. Disponível em: <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/inflacao-historica-ipc.aspx>. Acesso em: 28 ago. 2018.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. *In*: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (org.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-22.



Este livro busca atrair tanto pesquisadores quanto o leitor comum. Aos pesquisadores, especialmente os cientistas sociais, ele oferece a oportunidade de se familiarizar com a metodologia histórico-comparada. Ao leitor não acadêmico, sua leitura proporciona conhecer a longa e intrigante história política e econômica que afetou, distintamente, as duas principais nações produtoras e exportadoras de carne bovina dos últimos dois séculos: a Argentina e o Brasil. A forma como foi descrita a trajetória da carne bovina nesses dois países permite ao leitor facilmente acompanhar os acontecimentos que levaram a cabo a hegemonia da Argentina no setor (entre 1880 e 1930) e colocaram o Brasil como referência internacional na área. As curiosidades políticas e econômicas relacionadas ao comportamento do consumidor de carne bovina nos dois países se mesclam com a aplicação de uma metodologia moderna e adequada aos estudos interdisciplinares: a análise histórico-comparada de casos. Ao final, apesar das diferentes conjunturas históricas, é possível identificar que a participação do Estado é determinante para o sucesso e insucesso econômico do setor. Ainda, por meio da comparação, é possível constatar fragilidades e oportunidades reveladas por meio das diferentes estratégias e políticas públicas evidenciadas ao longo do período.