

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

PAMELA KENNE

**ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS PARA O MERCADO
AGROPECUÁRIO: reestruturação produtiva na Metade Sul do Rio
Grande do Sul**

PORTO ALEGRE
2022

PAMELA KENNE

**ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS PARA O MERCADO
AGROPECUÁRIO: reestruturação produtiva na Metade Sul do
Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Rudit Garcia

PORTO ALEGRE

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Kenne, Pamela
Estratégias Institucionais para o Mercado
Agropecuário: reestruturação produtiva na Metade Sul
do Rio Grande do Sul / Pamela Kenne. -- 2022.
125 f.
Orientador: Sandro Rudit Garcia.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Metade Sul. 2. Instituições. 3. Sociologia
Econômica. 4. Desenvolvimento. 5. Mercado. I. Garcia,
Sandro Rudit, orient. II. Título.

**ATA PARA ASSINATURA Nº _____**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Sociologia
SOCIOLOGIA - Mestrado Acadêmico
Ata de defesa de Dissertação

Aluno: Pamela Kenne, com ingresso em 01/03/2019
Título: **Estratégias Institucionais para o Mercado Agropecuário: reestruturação produtiva na Metade Sul do Rio Grande do Sul**
Orientador: Prof. Dr. Sandro Ruduit Garcia

Data: 22/02/2022
Horário: 14:00
Local: IFCH

Banca Examinadora	Origem
Moisés Villamil Balestro	UnB
Paulo Andre Niederle	UFRGS
Marcos Botton Piccin	UFSM

Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2022

Membros	Assinatura	Avaliação
Moisés Villamil Balestro		<u>Aprovada</u>
Paulo Andre Niederle		<u>Aprovada</u>
Marcos Botton Piccin		<u>Aprovada</u>

Conceito Geral da Banca: (Aprovada)

Correções solicitadas: () Sim (X) Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.

A aprovação ou reprovação deve ser expressa por cada avaliador com os conceitos "Aprovado" ou "Não Aprovado". No caso de aprovação condicionada à realização de mudanças, indicar se haverá a necessidade de nova banca.

Aluno

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Av. Bento Gonçalves, 9500 Prédio 43322 - 205D - Bairro Agronomia - Telefone 33088220
Porto Alegre - RS

Pamela Kenne

**ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS PARA O MERCADO AGROPECUÁRIO:
Reestruturação Produtiva na Metade Sul**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovada em 22 fev. 2022.

Prof. Dr. Sandro Ruduit Garcia – Orientador

Prof. Dr. Marcos Botton Piccin – UFSM

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro – UNB

Prof. Dr. Paulo André Niederle - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Todas as falhas são de minha responsabilidade, mas a conclusão da pesquisa e o valor que pode lhe ser atribuído é resultado da extensão de muitos trabalhos e formas de suporte.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Sandro Ruduit Garcia, com quem é compartilhado qualquer mérito que possa ter esta pesquisa. A sua atenção rigorosa com a condução metodológica, a curiosidade científica presente em discussões sobre cada resultado e a paciência com as dificuldades alimentaram o desejo pelo fazer científico. Como descreve Umberto Eco, sobre a *orientação*, garantiu a liberdade necessária para a criatividade, sem abandonar “a iniciante” aos empecilhos que podem desconfigurar o caráter científico da investigação. Sobretudo, as reuniões de orientação, sempre empolgantes, retomavam a relevância da ciência e da própria pesquisa, atribuindo sentido ao trabalho.

Ao professor Marcos Piccin, agradeço por me impulsionar à sociologia e ao próprio tema aqui desenvolvido. Apesar das insuficiências desta dissertação, nenhum resultado seria possível sem o seu trabalho. Apontando aspectos da temática antes não descobertos, abre novas possibilidades de interpretação e de perguntas. Sobretudo, apresenta a relevância e a atualidade de estudos sociológicos sobre a “metade sul”, mantendo em vista descobrir, com rigor científico, os mecanismos das desigualdades sociais. Nesse contexto que é construída esta pesquisa. Assim, agradeço ao conhecimento e a curiosidade compartilhada, além da empolgação com que abre as portas. Por fim, a sua disposição em auxiliar, ao longo do mestrado, com sugestões, críticas, materiais e dados foi fundamental para a validade desta pesquisa.

Agradeço aos professores que qualificaram este trabalho, Moisés Balestro e Paulo Niederle. Os momentos que foram proporcionados por eles para discutir a pesquisa elevaram a visão sobre o tema, suscitaram questionamentos e caminhos, além da empolgação em ir adiante a partir do envolvimento e curiosidade dos mesmos.

Aos professores com quem tive a oportunidade de ter aulas e conversas enriquecedoras sobre o projeto de pesquisa. Estendendo a todo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS.

O grupo de pesquisa – Grupo de Estudos da Inovação –, a partir de suas excelentes discussões, proporcionou reflexões tanto sobre a pesquisa, quanto sobre os desafios do contexto econômico e social. Nesses momentos, apresentava-se a relevância da ciência.

Agradeço àqueles que cederam seu tempo para a realização de entrevistas que foram fundamentais para desenvolver esta pesquisa. Ainda, pela gentileza em compartilhar documentos, notícias e contatos para o prosseguimento da investigação.

Os colegas de turma do curso de mestrado, interessados e comprometidos com as suas pesquisas, me ensinaram muito sobre a sociologia e seus métodos. Agradeço especialmente aos colegas e amigos Ágata, Laura e Luís, pelos momentos em que nos auxiliamos mutuamente.

A Agnes, agradeço de diversas formas. Primeiramente, pelo compartilhamento de incontáveis materiais de pesquisa e do seu próprio conhecimento. A sua curiosidade científica foi contagiante, sem contar as reflexões “filosóficas” que tornaram o processo bem mais envolvente. As nossas conversas extensas e leves propiciaram *insights* que me faziam escrever imediatamente. Cada passo dado nesta pesquisa teve seus “toques”. Sobretudo, o seu apoio foi essencial para atravessar contextos tão difíceis, nas diversas esferas, que se refletem na própria investigação.

Agradeço ao Felipe Costa pelas sugestões e suporte em vários níveis. As suas dicas foram valiosas para reencontrar os rumos da investigação.

Ao Adriano de Oliveira, por me dizer diariamente para focar na dissertação.

Aos meus pais, pelo suporte sempre garantido, estabilidade sem a qual nada é possível.

Por fim, agradeço a todos que propiciam os recursos disponíveis na Universidade Federal do Rio Grande do Sul para que se realizem os cursos de pós-graduação. Os trabalhadores da universidade e os trabalhadores externos.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo central analisar as estratégias institucionais imbricadas no processo de reestruturação do mercado agropecuário na Metade Sul. O foco da pesquisa ocorre sobre os grupos dominantes do campo econômico. Os objetivos específicos tratam-se de a) caracterizar a reestruturação produtiva da Metade Sul do período recente, e b) identificar as principais ações estratégicas sobre as mudanças institucionais. A perspectiva analítica adotada foi a abordagem institucional presente no arcabouço teórico-metodológico da linha de estudos da sociologia econômica e da sociologia dos mercados. As principais técnicas utilizadas foram a análise de conteúdo e a análise estatística de dados secundários. As conclusões podem ser sintetizadas no fato de que o mercado agropecuário na Metade Sul reorienta a sua estrutura produtiva de acordo com a estratégia macroeconômica adotada no Brasil, ampliando intensamente a sua produção de soja e demais *commodities* agropecuárias destinadas à exportação. Nesse processo, ocorre a incorporação incremental de tecnologias e se constitui um *discurso* de inovação para o setor. A garantia de recursos públicos foi essencial para a estabilização desse mercado. Verifica-se que os atores dominantes se organizam estrategicamente para controlar e estabelecer as instituições que lhes beneficiam. As principais estratégias adotadas foram a integração e coalizão entre agentes econômicos; diversificação e adesão a novas tecnologias produtivas; controle de políticas de preços e concorrência. Para isso, acionam-se táticas como enquadramento interpretativo, intermediação de interesses, e envolvimento com o campo estatal. Além disso, a posição dominante no mercado e a capacidade de estabilizar as instituições é constituída mediante o acesso a recursos como as relações privilegiadas com os campos estatais, a legitimidade social e o poder econômico, que neste caso está alicerçado na estrutura fundiária regional.

PALAVRAS-CHAVE: Metade Sul. Instituições. Mercado. Sociologia Econômica.

ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyse the institutional strategies intertwined in the process of restructuring the agricultural market in the Southern Half. The researches' focus is over the dominant groups of the economic field. The specific objectives are a) characterizing the productive reestructuracion of the Southern Half in the recent periods; and b) identifying the main strategic actions concerning institutional changes. The techniques utilized were: The conduction of semi structured interviews; analysis of documents and means of communication, and statistical analysis of the data. The conclusions can be summarized in the fact that the agricultural market in the Southern Half redirects its productive structure according to the macroeconomic strategy adopted in Brazil, intensively expanding its production of soy and other agricultural commodities destined to export. In this process, the incremental incorporation of technologies occurs and an identity of innovation is constituted in the sector. The warrant of public resources was essential for the development of this market. It is verified that the dominant actors organize themselves strategically in order to control and establish the institutions that benefit them. The main strategies adopted were the integration and coalization between economic agents; diversification and adhesion to productive innovations; control over price and competition policies. For this, tactics like interpretative framing, the intermediation of interests and involvement with the State are activated. Furthermore, the dominant position in the market and power to stabilize the institutions is constituted through access to resources such as the privileged relations with the State, social legitimacy and the economic power, which in this case is grounded in the regional land structure.

KEYWORDS: Southern Half. Institutions. Market. Economic Sociology.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Variáveis da Produção do Grão de Soja no Brasil.....	51
Figura 2 - Evolução (%) da Área Plantada - Total de Lavouras x Lavouras de Soja.....	68
Figura 3 - Variáveis de rendimento médio (kg/ha) de produção da soja nas escalas territoriais	70
Figura 4 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) - números de imóveis (em %)......	71
Figura 5 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) – área registrada (em % de ha)	73
Figura 6 - Variação de Preços de Terras R\$/ha (correção IGP-M) do Rio Grande do Sul.....	74
Figura 7 - Licença Ambiental por Compromisso (LAC): “viabilidade, instalação e operação serão atestadas em uma etapa”.....	103
Quadro 1 - Modelo de Análise.....	41
Tabela 1 - Evolução dos Investimentos (R\$) destinados ao Plano Safra.....	47
Tabela 2 - Evolução da Área Plantada - Total de Lavouras/Soja (ha) - Brasil e Rio Grande do Sul.....	50
Tabela 3 - Quadro Comparativo entre as Legislações de Regulação Fundiária.....	53
Tabela 4 - Evolução da Área Plantada por Produto na Metade Sul.....	67
Tabela 5 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) - números de imóveis (%) e área dos imóveis (%).....	72
Tabela 6 - Saldos de Empregos - 2015 a 2019.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABPA - Associação Brasileira de Proteína Animal
ABRAFRIGO - Associação Brasileira de Frigoríficos
BCB - Banco Central do Brasil
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAE - Campo de Ação Estratégica
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIR - Cédula Imobiliária Rural
CMN - Conselho Monetário Nacional
COMEX - Comércio Exterior
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CORECON - Conselho Regional de Economia do Rio Grande do Sul
COREDE - Conselho de Desenvolvimento Regional
CPR - Cédula de Produto Rural
DAC - Declaração de Adesão e Compromisso
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul
FARSUL - Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FECOTRIGO - Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul
FEDERARROZ – Federação das Associações de Arrozeiros do Rio Grande do Sul
FEDERASUL - Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul
FEPAGRO - Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FETAG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE - Investimentos Diretos Externos
ILP - Integração Lavoura Pecuária

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRGA - Instituto Rio Grandense do Arroz
LAC - Licença Ambiental por Compromisso
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MODERFROTA - Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras
OGC - Observatório Gaúcho da Carne
OP - Orçamento Participativo
PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Projeto de Lei
PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRONAMP - Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
RECONVERSUL - Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul
SFN - Sistema Financeiro Nacional
SICADERGS - Sindicato das Indústrias de Carnes do Rio Grande do Sul
SINDARROZ - Sindicato das Indústrias do Arroz no Rio Grande do Sul
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
TEC - Tarifa Externa Comum
UNIEC - União Nacional da Indústria da Carne
UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 MERCADO COMO POLÍTICA: Perspectiva Analítica	19
1.1 Instituições, Mudança Institucional e Ação Estratégica	21
1.2 Estrutura do Mercado Agropecuário	31
2 REESTRUTURAÇÃO DO MERCADO AGROPECUÁRIO NA METADE SUL	39
2.1 Estratégia Macroeconômica: especialização primário-exportadora	42
2.2 A Construção Política do Processo de Desenvolvimento da Metade Sul	58
2.3 Reestruturação Produtiva na Metade Sul	66
3 ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS	78
3.1 Estabilização da Estratégia Macroeconômica de Primarização Produtiva: estratégias institucionais dos atores locais	83
3.2 As Lutas Sociais em torno das Concepções de Desenvolvimento: “a Metade Sul não é o problema, mas a solução”	92
3.3 Ações Estratégicas para a Ampliação da Produção das <i>Commodities</i> Agropecuárias na Metade Sul	98
3.4 A Incorporação da Agenda de Diversificação Produtiva e de Adesão Tecnológica na Metade Sul	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo central analisar as ações estratégicas de atores que ocupam posição dominante no campo econômico para incidir nas instituições do mercado agropecuário da Metade Sul no período recente, em que se reconfigurou a sua estrutura produtiva. Considera-se *estratégias institucionais* as ações direcionadas a controlar as instituições. Dessa forma, os objetivos específicos trataram-se de a) caracterizar a reestruturação produtiva recente da região, e b) identificar as principais estratégias adotadas pelos atores sociais para controlar as instituições de mercado. A perspectiva teórico-metodológica que instrumentalizou a análise foi a abordagem institucionalista, presente no escopo da Sociologia Econômica e da Sociologia dos Mercados. As técnicas escolhidas para a investigação foram a análise de conteúdo a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, além da seleção de dados secundários, sendo documentos e materiais disponíveis nos meios de comunicação dos grupos estudados, além disso foi realizada análise estatística de dados para apreender as características das mudanças na estrutura produtiva da região a partir de indicadores disponíveis.

O mercado agropecuário da Metade Sul é estruturado no século XIX, sendo configurado por economias pecuaristas de grandes extensões de terras, distribuídas inicialmente em forma de sesmarias, as chamadas estâncias. Essa gênese fundiária é um dos fatores explicativos da atual estrutura do mercado, pois ocorrem diversas mudanças no que diz respeito às instituições de direitos de propriedade sobre a terra e outras estruturas de mercado, no entanto, dois aspectos não foram alterados: a concentração fundiária e a posição de domínio do campo econômico por parte de atores que extraem seus rendimentos dessa configuração. Considera-se que esses atores não se alteraram completamente, apesar de alteradas as suas identidades, espaços de atuação e os próprios agentes que compõem o campo. Em outros termos, o que corresponde atualmente à Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), que se apresenta enquanto um ator social formado mediante coalizões político-econômicas conjunturais, realiza empreendimentos econômicos e institucionais na região em posição dominante desde a ocupação das terras até os dias atuais.

De todo modo, compreende-se que o mercado agropecuário da região passou por transformações econômicas ao longo do tempo. Esta pesquisa debruça-se a compreender as transformações correspondentes a meados dos anos 2000 e o período subsequente. O mercado agropecuário na Metade Sul é implicado por mudanças no contexto macroeconômico,

ressaltando-se os reflexos da formação de uma nova estratégia de viés primário-exportador para o Brasil. Os efeitos dessa mudança provocam a alteração nas estratégias produtivas dos atores econômicos, que passam a explorar os novos mercados de consumidores externos e redirecionar a sua produção para atender as demandas emergentes por *commodities* agropecuárias, principalmente as fontes de proteínas. Em outro sentido, compreende-se que o direcionamento da reestruturação do mercado também é implicado pelas estratégias dos atores sociais que atuam localmente.

Verifica-se que na última década a produção local de soja expandiu-se expressivamente, tornando-se, a partir de 2015, a principal cultura agrícola da região. Tratando-se de um fenômeno com repercussões por todo território nacional, entende-se, em um primeiro momento, que se trata de um reflexo da atual política econômica e produtiva adotada no país, situada na primarização da pauta exportadora. Os agentes que atuam no mercado de *commodities* agropecuárias têm direcionado os seus investimentos para a cultura da soja devido à expansão, em processo de crescimento, da demanda externa por proteínas, devido a mudanças no padrão de consumo em países asiáticos emergentes no desenvolvimento capitalista. Soma-se a isso a parceria comercial estratégica estabelecida entre o Brasil e a China, principal polo importador do grão e principal país de destino das exportações nacionais. Sobretudo, destaca-se a ampliação da disponibilização de recursos públicos para o desenvolvimento do mercado das *commodities*, na contramão dos investimentos para outros setores produtivos.

A região da Metade Sul é usualmente conhecida pelas suas características agropecuárias. Devido a um processo de disparidade regional no que tange, principalmente, ao desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul, a região foi conhecida como a “metade atrasada” do estado. O que propiciou, ao longo da década de 1990, a constituição de espaços de articulação política e projetos de desenvolvimento específicos para a Metade Sul, objetivando a sua reconversão produtiva. No entanto, poucos se efetivaram ou foram constituídos com caráter de longo prazo. Nesse contexto também se apresenta a noção de “metade pobre”, que se distingue de uma visão de *atraso*, pois torna mais abrangentes as possibilidades de explicação para um determinado contexto de *empobrecimento* ou de *desigualdade social*. A concentração dos recursos econômicos baseada na estrutura de concentração fundiária implica em uma baixa capacidade de geração de empregos e de elevação da renda *per capita*, explicitando a principal característica da *pobreza* regional, que se mantém atualmente.

No entanto, como analisa Piccin (2012), a identidade de “metade pobre”, utilizada em um sentido homogeneizante, encobriu os *processos de enriquecimento*, que são propiciados por

essa mesma estrutura. O que se tornou um problema ainda maior quando esse conceito foi utilizado pelos atores sociais que concentram as riquezas a partir dessa configuração para reivindicar recursos públicos para solucionar crises que enfrentavam no mercado agropecuário, e se restabelecer no campo econômico. A verificação dessa estratégia de enquadrar uma interpretação sobre o desenvolvimento econômico da Metade Sul, de modo a obter benefícios relacionados aos investimentos públicos, auxiliou na formulação inicial das questões investigadas nesta pesquisa.

Ao analisar o relatório da Comissão Especial da Metade Sul (1999), instituída no final da década de 1990 para, supostamente, organizar um espaço de articulação política, com ampla participação da sociedade civil junto a representantes de governo, de modo a encontrar soluções para os problemas socioeconômicos da região, foi possível perceber alguns modos de construção institucional, além das diferentes capacidades recursivas entre os atores envolvidos e, por decorrência, o maior poder para instituir concepções e agendas. A definição utilizada pela FARSUL, em reunião da Comissão Especial da Metade Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1999), “a Metade Sul não é o problema, mas a solução” teve o seu sentido explicitado no percurso da investigação. Isso porque o contexto da afirmação trata-se de definir a região como a solução para a crise que esses atores enfrentavam no mercado agropecuário caso se efetivasse os investimentos públicos apresentados em agenda pela federação, todos direcionados aos setores produtivos aos quais estavam vinculados: agrícolas e pecuário.

Dessa forma, surgiram algumas questões mais específicas relacionadas ao processo de desenvolvimento que seguiu na Metade Sul após esse período, também circunstanciado por crises econômicas globais e nacionais, e decorrentes construções institucionais. Percebe-se que a denominação de *metade pobre* foi suprimida das discussões públicas - pelo menos quando comparadas com as discussões que ocorreram no período anterior aos anos 2000. As interpretações acerca do *atraso regional* também parecem perder força nos anos mais recentes. Isso pode ser explicado pela mudança de concepção geral que orientou a economia nacional de uma forma mais aproximada a perspectivas desenvolvimentistas até meados dos anos de 1980. Isso é, a emergência do liberalismo econômico incidiu de diversas formas nas estratégias adotadas para o desenvolvimento regional, mas a principal caracterização que cabe aqui é o novo lugar dos mercados nesse processo. Cargnin (2014) analisa uma certa instituição de conceitos vinculados aos mercados nas concepções de desenvolvimento, sintetizando que uma diferença para o novo período, no que diz respeito às regiões, trata-se de que se obtém mais prioridade em investir em *nichos produtivos*, considerando a sua *capacidade competitiva*, de

acordo com o as características locais. O autor delineia que a partir desse período, reduzem-se os planejamentos estratégicos para as regiões, e amplia-se as apostas na capacidade empresarial presente nos municípios.

Retomando a questão apresentada anteriormente, atualmente os problemas identificados na região da Metade Sul não foram completamente alterados. Apresentam-se indicadores de distribuição desigual dos recursos, expressados nos níveis altos de pobreza de parcela relevante da população local, de desemprego e de um processo de diversificação produtiva pouco expressivo. Além disso, não foi efetivado o objetivo de reconversão industrial, apesar da realização de alguns projetos com destinação de recursos para tal. Ressalva-se que, como ocorre em todo processo de desenvolvimento complexo, existem outros indicadores positivos, por exemplo, a constituição de universidades na região, os retornos do direcionamento de recursos para desenvolver as cadeias de fruticultura e demais culturas diversificadoras que atingem diretamente os pequenos produtores e agricultores familiares, e as políticas de reforma agrária, que tiveram repercussões que merecem análises mais detalhadas sobre seus efeitos para a população, o que não foi o foco desta pesquisa.

No entanto, ao perseguir o primeiro objetivo específico da investigação: *caracterizar a reestruturação produtiva do mercado agropecuário da região*, identificou-se que os aspectos que se sobressaem são os já abordados: a expansão da produção da soja, a ampliação das fronteiras agrícolas - com tendências à concentração fundiária, a tendência à primarização produtiva, mesmo nas cadeias agropecuárias, a redução dos saldos de emprego, o aumento da exploração dos recursos naturais para produção das *commodities* agropecuárias. As mudanças na utilização do significado que os atores econômicos dominantes do mercado atribuem à *inovação tecnológica* também se trata de um aspecto interessante, que pode ser interpretado de forma relacionada com a supressão de uma certa noção de *atraso*. Esta concepção pode ter sido utilizada a partir de atribuições conceituais distintas, mas uma delas foi a definição do setor agropecuário da região, em períodos anteriores, como um setor *atrasado* devido a suas práticas produtivas consideradas *pouco empreendedoras* ou com baixa utilização de incrementos tecnológicos.

Para compreender as interações sociais que estruturam o mercado agropecuário na Metade Sul, esta pesquisa teve como um dos objetivos específicos perseguir as ações estratégicas dos atores que ocupam posição dominante nesse campo econômico. Para isso, foi necessário verificar quais são esses atores e como eles ocupam essa posição. Assim, delimitou-se a FARSUL para realizar tal análise. Entende-se que as relações de poder que estruturam o

mercado, posicionando os atores, não são estáticas, podendo ser alteradas, entre dominantes e dominados, estabelecidos e desafiantes (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). Além disso, compreende-se que dificilmente um único ator terá domínio total sobre o campo. Essa ressalva é feita para justificar que a delimitação na federação ocorre devido às limitações para expandir esta investigação. Não se exclui da perspectiva a existência de outros atores que compartilham de posição estabelecida, seja assumindo relação de coesão com a FARSUL, total ou parcial, seja eventualmente contestando suas táticas de ação no mercado. De todo modo, não se descarta que a opção pela organização foi realizada de acordo com a sua expressão política destacada nos processos de configuração do mercado e principalmente da região. Ainda, é com fins metodológicos que a federação é analisada a partir do conceito de *ator social estratégico*, perseguindo as ações estratégicas provenientes dessas articulações. A própria FARSUL poderia ser entendida como um campo de ação em si, considerando a diversidade de agentes e a dinâmica pela qual a federação é composta. Nesse sentido, ressalva-se que os discursos expressos pela federação não, necessariamente, correspondem de forma homogênea à base que a constitui. De qualquer modo, é o que foi expressado publicamente pela organização que foi perseguido nesta pesquisa, entendendo esse discurso como um modo de *ação institucional*.

Para complementar essa escolha, utiliza-se os estudos de Piccin (2012), que revelam as estratégias de reprodução econômica do patronato rural estancieiro, os quais se estabeleceram na região e se mantiveram em posição de dominante até meados dos anos de 1990. Esses atores correspondem àqueles que irão constituir a FARSUL, em 1927, em um movimento regional de coalizão entre grandes produtores de bovinos (criadores) e de carnes (charqueadores). Na época, aliaram-se, tendo como objetivos controlar o preço dos produtos e resistir à concorrência de entrantes provindos de outras regiões que desenvolviam carnes frigorificadas. Além da compreensão acerca da gênese da FARSUL, importa aqui destacar deste estudo a verificação da relevância da estrutura de posse da terra para desencadear as demais expressões de poder econômico:

Tal relação está diretamente ligada às possibilidades de participação em determinados clubes sociais, da disposição de tempo para a participação de outras atividades que não aquelas estritamente relacionadas ao “mundo da produção econômica” e também ao acesso de um conjunto de bens relativos às posições sociais. A estrutura da distribuição fundiária é tomada como um indicativo das características da formação socioeconômica estancieira, que encadeia possibilidades de acúmulo de outros recursos, como econômicos, escolares, de relações sociais e prestígio entre os agentes sociais estabelecidos; em uma palavra, de poder simbólico (PICCIN, 2012, p. 171).

Nesse sentido, compreende-se que a estrutura de concentração fundiária, que percorre todo o território nacional, é um problema para o desenvolvimento principalmente no sentido da concentração de poder econômico. Essa configuração estrutural amplia o poder político que os atores dominantes do mercado agropecuário possuem, utilizando-o como um recurso para consolidar suas agendas institucionais diante das organizações estatais. Assim, reporta-se à afirmação de Fligstein e McAdam (2012) acerca dos processos de controle dos mercados: a estabilização institucional das estruturas econômicas ocorre de forma plena a partir da interação desses atores sociais com os campos estatais. Bem como verificam os autores, trata-se de um processo dialético, em que por via das organizações governamentais se podem formalizar regras comerciais, direitos de propriedade e concepções de controle que irão ordenar os fluxos de mercado. Enquanto isso, os atores vinculados propriamente ao Estado dependem de sustentação social para exercer poder político.

Verifica-se esta relação próxima entre a FARSUL e determinados atores governamentais, principalmente os setores financeiros. A política econômica e financeira adotada atualmente, em escala nacional, beneficia amplamente determinados setores do *agronegócio* que são mais vinculados a práticas de produção de *commodities* para exportação. Da mesma forma que tais práticas se vinculam aos saldos financeiros do país, de âmbito público e privado. Além da proximidade entre os campos ocorrer por via de certa convergência de concepção econômica, a federação ocupa espaços privilegiados em setores vinculados ao governo em que se *constrói incrementalmente a política econômica*. Como câmaras técnicas, de caráter deliberativo, vinculadas a ministérios e relação de consultoria ao Banco Central do Brasil.

Nesse sentido, compreende-se que as estratégias institucionais passam, primeiramente, por acionar recursos, como as elencadas relações privilegiadas com o Estado; o poder econômico, e a legitimidade social. Esses recursos auxiliam na manutenção de uma posição dominante no mercado agropecuário. Por outro lado, o próprio acesso aos recursos também é determinado por habilidades sociais dos atores, considerando que estas podem contribuir na expansão destes recursos. Quando se analisa a relação com campos estatais e a construção de legitimidade social torna-se evidente o papel da *ação habilidosa*. Ou seja, a capacidade de determinados agentes em realizar leituras conjunturais e construir concepções; de ampliar

relações com outros campos, e de renovar suas práticas econômicas de forma estratégica, especialmente em processos de crises, também foram fatores determinantes para a manutenção da sua posição de controle do mercado.

Entretanto, retoma-se o foco no recurso estruturante: a estrutura de concentração de posse e uso da terra produtiva. Entende-se como a própria base para a constituição de outras formas de poder econômico, como já afirmado. Além disso, quando as turbulências conjunturais e periódicas externas afetam os outros recursos e os outros campos inter-relacionados, é o controle sobre a estrutura fundiária que sustenta o poder econômico e político desses atores. A partir disso, podem se restabelecer no campo econômico e assim reincidir nas políticas governamentais. O que acontece principalmente na Metade Sul. A sua implicação é uma certa dependência econômica de um mercado que se configura a partir dessa estrutura. Ademais, uma das premissas da abordagem analítica utilizada nesta pesquisa é que a economia é *construída politicamente*. Nessa lógica, descarta-se que é primordialmente a *eficiência* que se verifica na realidade social para explicar a predominância dessa estrutura econômica, que atualmente se expressa no Brasil, no estado e na região a partir da primarização do tecido produtivo. Ou seja, se os principais recursos econômicos nacionais e locais são provenientes da extração da renda da terra, direta ou indiretamente, confere-se alto poder político aos atores vinculados a estas práticas.

Por fim, verifica-se a utilização de um repertório de táticas e estratégias utilizadas pelos atores sociais para a construção das instituições de mercado. Compreende-se que enquadrar concepções permite maior flexibilidade para definir agendas e regras de mercado, a partir da capacidade de envolver outros atores para cooperar nos processos de significação e de mobilização. São recorrentes os movimentos de pressão e envolvimento com o Estado, principalmente no que diz respeito a estratégias mais formais, no sentido institucional, como o controle da concorrência a partir de políticas tarifárias ou a garantia de direitos de propriedade sobre os lucros ou sobre a terra. Além disso, formar movimentos de coalizões políticas torna-se uma prática mais comum quando ocorre de modo a exercer pressão para que o campo estatal adote determinada concepção ou inclua na agenda as pautas econômicas desses atores.

Os resultados acerca da investigação sobre o primeiro objetivo desta pesquisa, caracterizar a reestruturação produtiva da Metade Sul, foram obtidos a partir da técnica de análise estatística de dados secundários, que demonstrou as principais alterações na orientação da produção do mercado. Os dados estatísticos ilustraram o direcionamento para determinadas culturas agropecuárias, a movimentação do controle sobre a estrutura fundiária, a produção de

acordo com a demanda de novos consumidores. A análise de documentos e de legislações foi utilizada de forma complementar para apreender outros aspectos das mudanças institucionais que acompanham as mudanças na base da estrutura produtiva.

Para o segundo o segundo objetivo da pesquisa, identificar as estratégias institucionais, a principal técnica utilizada foi a análise de conteúdo a partir da seleção de documentos, de materiais coletados dos meios de comunicação dos grupos investigados e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores governamentais. Assim, foi possível analisar o repertório de estratégias utilizadas para a construção institucional do mercado.

O primeiro momento desta investigação, que teve caráter exploratório, se deu sobre a leitura de documentos públicos que versavam sobre Metade Sul na década de 1990. Nesse momento foi possível compreender parte do percurso do processo de estruturação institucional que auxilia na explicação dos dois objetivos específicos desta pesquisa. Trata-se dos registros em que se verifica que a concepção de desenvolvimento e de mercado agropecuário passava por turbulências proporcionais às crises econômicas da época. Assim, aprofundou-se a compreensão acerca das características da reestruturação produtiva da região, no sentido em que essa não se tratou de um efeito automático de um processo macroeconômico, que pode ser caracterizado pelo *boom* das *commodities*, sobre a Metade Sul. Na verdade, foi também um resultado de um longo processo de construção institucional com participação de atores sociais vinculados ao tecido produtivo regional.

A análise estatística foi realizada a partir de bancos de dados secundários que dispõem de incontáveis indicadores relevantes acerca do desenvolvimento do Brasil e dos municípios analisados, sendo essencial para avançar numa breve caracterização da reestruturação produtiva na Metade Sul, principalmente em um contexto de diversas dificuldades em realizar trabalho de campo, especialmente as proporcionadas pela pandemia de Covid19. As informações disponíveis pelo sistema IBGE auxiliaram a compreender o percurso dos investimentos produtivos a partir dos indicadores sobre o uso da terra e o desenvolvimento das culturas agrícolas. Soma-se a este, a análise breve das informações do SNCR sobre o município de São Gabriel/RS, sendo possível elevar a percepção sobre a estrutura de posse da terra. Os dados do CAGED foram importantes para verificar os atuais índices e saldos negativos de empregos cadastrados vinculados ao setor agropecuário.¹ Dentre outros bancos de dados disponibilizados

¹ Os dados relativos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, de São Gabriel/RS, do ano de 2011, foram extraídos diretamente da pesquisa de doutorado do pesquisador Prof. Dr. Marcos Botton Piccin, com o objetivo de realizar uma comparação histórica com os dados do ano de 2021, que foram possíveis de se ter acesso diretamente no sistema. Além disso, o pesquisador auxiliou com o compartilhamento de dados acerca da valorização de preços de terras no Rio Grande do Sul das últimas décadas, que foram utilizados no segundo capítulo desta pesquisa.

publicamente (CONAB, COMEX, OBC, ABIEC, IRGA). Essa parte da coleta de dados tratou-se de uma forma de explorar o campo a partir dos seus diversos indicadores.

As entrevistas foram realizadas com oito agentes que estiveram vinculados, de alguma, às discussões acerca do desenvolvimento e mercado agropecuário da Metade Sul. Todos os entrevistados participaram de esferas governamentais e elencaram informações e percepções que foram essenciais para desenvolver o segundo objetivo específico desta pesquisa. A participação desses entrevistados em cargos específicos², compondo o campo estatal em distintos períodos ao longo das duas últimas décadas, auxiliou esta pesquisa a aprofundar a análise sobre determinados processos políticos. Apesar de ter sido organizado um roteiro para conduzir as entrevistas, os conteúdos obtiveram direcionamentos específicos, de acordo com o contexto social e o período de atuação de cada entrevistado.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar a perspectiva analítica que instrumentaliza esta investigação. A abordagem institucional, presente no arcabouço teórico da linha de pesquisa da sociologia econômica, para a análise de mercados permite focalizar a investigação sobre as interações sociais e a agência na construção econômica. Desenvolve-se, neste capítulo, a noção de *mercado como política*, retirada de Fligstein (2001), sendo uma definição que enfatiza os aspectos relacionais dos processos econômicos, considerando relevante papel às ações estratégicas de atores sociais que apresentam interesses e perspectivas atribuídas a processos de desenvolvimento social. Entende-se que as estratégias coletivas, presentes nos campos econômicos, podem implicar processualmente em mudanças nas instituições de regulação dos mercados ao mesmo tempo em que são organizadas sob ordens institucionais estabelecidas, de forma que se pode verificar o processo dialético entre os aspectos macro e microssociais.

O segundo capítulo apresenta a descrição analítica dos dados coletados acerca da reestruturação produtiva da Metade Sul. Em um primeiro momento percebe-se a relevância dos

² Cargos ocupados pelos entrevistados: Componente Titular da Comissão Especial da Metade Sul; Cargo de Deputado Estadual; Diretoria Administrativa do BRDE; Diretoria da EMATER; Diretoria Executiva da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio/RS; Cargo de Ministro do Desenvolvimento Agrário; Cargo de Prefeito de Bagé; Cargo de Prefeito de Santa Vitória do Palmar; Presidência do IRGA; Secretaria de Desenvolvimento Rural/RS; Superintendência do Ministério da Agricultura no RS; Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário do INCRA.

efeitos da estratégia nacional elencada anteriormente que se estabelece a partir dos anos 2000 e se expressa na região, sendo a ampliação da produção de *commodities*, com ênfase na soja, e das fronteiras agrícolas um fenômeno que percorre praticamente todo o território do Brasil. Posteriormente, compreende-se as questões locais específicas no que tange ao processo de desenvolvimento no território e espaço social. A intensificação produtiva sobre a soja ocorre mais recentemente quando comparada com outras regiões do estado e do país, bem como a inserção estratégica de tecnologias na produção de modo a ampliar os rendimentos. Os efeitos na estrutura fundiária também foram considerados a partir das singularidades históricas e econômicas da região.

Por fim, o terceiro capítulo aborda a análise acerca das estratégias institucionais dos atores que ocupam posição dominante do mercado em relação aos outros campos e organizações. Nessa parte da investigação foi possível verificar o que já foi afirmado: o papel da agência na estabilização de instituições que propiciaram o desenvolvimento produtivo caracterizado no capítulo anterior. A reorganização do mercado agropecuário na Metade Sul, que manteve as principais características históricas – como a dependência econômica deste mercado e a estrutura fundiária – se deu a partir de construções sociais sobre as instituições locais. A análise focalizada na FARSUL permitiu a compreensão acerca das lutas sociais recorrentes nas estruturações do mercado, além do papel de atores habilitados, que apresentam capacidade de elaborar concepções de desenvolvimento e enquadrar interpretações para propiciar a cooperação com outros atores em torno de agendas que, nos casos analisados, beneficiaram os seus interesses para o mercado e a sua posição dominante no campo econômico.

1 MERCADO COMO POLÍTICA: Perspectiva Analítica

Esta pesquisa insere-se no conjunto de estudos acerca da construção dos mercados, com ênfase analítica para o papel da agência e dos campos estatais nesse processo. Utiliza-se, para instrumentar a análise, o arcabouço teórico da Sociologia Econômica e Sociologia dos Mercados. Diversas perspectivas recorrem à noção de *eficiência* para explicar a predominância de uma estruturação específica de mercado, o que induz, na maior parte das vezes, a justificativas para óticas e políticas econômicas que reivindicam a “redução do Estado” na condução econômica de uma sociedade e maior autonomia aos grupos empresariais para atuar sobre as regras do campo econômico. Os fenômenos de globalização de mercados, acompanhado pela ampliação da capacidade recursiva de corporações multinacionais e da constituição de regras comerciais que passam a ser adotadas por diversos países em desenvolvimento capitalista, parece corroborar com esta tese do predomínio organizacional eficiente. No entanto, sob a luz de perspectivas institucionais e relacionais, visualiza-se o papel de fatores que parecem ser ignorados pela lógica supracitada: a interação sociopolítica nos campos que constituem as estruturas sociais, os processos de conflitos ou cooperação entre atores econômicos que guiam essas interações, as lutas sociais, a distribuição dos recursos no campo econômica, a atuação estatal na estabilização das ordens econômicas e as especificidades das instituições de mercado nas escalas locais.

Sobretudo, entende-se que analisar o mercado como política é uma forma de interpretar a realidade social considerando a capacidade de agência humana na construção do que se denomina por *equilíbrio* econômico, contrapondo-se a determinadas perspectivas ortodoxas que definem este fenômeno a partir de uma visão de processos mecânicos, em que os mercados eficientes seriam aqueles que se autorregulam diante das crises, produzindo reações correspondentes às ações que promovem turbulências ou rupturas, de modo a retomar a “estabilidade”. Nesta perspectiva, os agentes econômicos “desaparecem”, como analisa Furtado (1979), em meio a atuações irracionais ou tendo como base apenas informações que o “mercado” produz automaticamente e das quais podem ter acesso. Em outros termos, essa interpretação encobre a capacidade dos atores em modificar ou reproduzir as estruturas do mercado de forma racional e interessada. Nessa mesma lógica, Fligstein e McAdam (2012) apresentam a compreensão de que os *mundos econômicos estáveis* são produzidos e reproduzidos por atores econômicos constantemente a partir das instituições.

Ou seja, estando de acordo com as abordagens institucionalistas, o processo de estruturação do campo econômico que configura o mercado pode ser observado como um movimento complexo e dialético, sendo que os atores podem acionar recursos para modificar ou reproduzir as instituições estruturantes mediante uma estrutura institucional que os influencia em suas ações de diversas formas, de modo cognoscível ou inconsciente. A perspectiva adotada neste trabalho incorpora a noção de *estratégia*, de modo a organizar um recorte sobre o sentido da ação a ser analisado, que nesse caso corresponde a uma atuação organizada e, em certa medida, racional, em que se pode verificar aspectos como interesses e habilidades sociais para incidir na estrutura do mercado.

Assim, o conceito de *habilidade social* auxilia a explicar formações institucionais e reprodução/produção de ordens sociais. Considera-se uma *ação hábil* a capacidade de atores individuais ou coletivos em apreender as pessoas e as situações e, assim, organizar a ação do grupo, construindo pontos de vistas e significados que congreguem amplamente as concepções. Dessa forma, podem moldar os interesses, os projetos e as identidades do campo e como atuarão diante de outros atores. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

A constituição dos mercados é compreendida a partir das suas fases: emergência, estabilização e crise. A emergência decorre das estratégias de atores sociais para o convencimento dos demais a adotarem regras compartilhadas a partir da organização de interesses e significações sobre o novo campo econômico. A estabilização se dá a partir da legitimação dessas regras pelo campo estatal. Já a crise - que pode ocorrer mediante fatores endógenos ou exógenos ao campo - é o processo que possibilita a transformação de um mercado, pois é nesta circunstância que as regras e as concepções de controle estabelecidas tornam-se mais suscetíveis às reivindicações de mudanças. Esses diferentes contextos implicam em possibilidades diferentes para acionar recursos e organizar ações estratégicas para estabilizar o campo.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira tem como objetivo apresentar o entendimento acerca do conceito de *instituições* e noção de *ação de estratégica*. Nesse caso, pretende-se demonstrar como será interpretada a *agência na construção institucional*, considerando a estruturação de campos de organização econômica. Nessa seção, serão elencados as estratégias e o repertório de táticas que podem ser utilizados no processo de construção do mercado e que foram perseguidas no segundo objetivo específico desta pesquisa. Além disso, apresenta-se a discussão acerca dos contextos que podem acometer os mercados

externamente, de modo a implicar no seu processo de alteração institucional e na conformação das estratégias dos atores sociais.

A segunda seção pretende apresentar a literatura especializada acerca da estrutura do mercado agropecuário no Brasil, de modo a instrumentalizar a análise acerca do setor na Metade Sul. O objetivo foi aprofundar a compreensão sobre a organização política e institucional do campo investigado. Os estudos abordados demonstram a pertinência dos conceitos analíticos apresentados anteriormente: o papel dos campos estatais na estabilização de novas regras para o mercado; a intensificação da possibilidade de mudança institucional a partir de períodos de crises, entradas de novas nações no processo de desenvolvimento; entrada de novos mercados, dentre outros.

1.1 Instituições, Mudança Institucional e Ação Estratégica

As instituições apresentam-se como uma forma de regulação da organização social, nos seus mais diversos aspectos, por meio de mecanismos fundamentalmente simbólicos, mas que podem ser expressados na realidade social de diversas formas. Tanto uma *concepção*, quanto uma *lei* instituída se fazem valer pelo compartilhamento dos significados atribuídos. Sob uma perspectiva mais geral, compreende-se instituições enquanto regras que estruturam as interações sociais. Muito além de um sentido normativo, tais regras são entendidas como os significados e identidades compartilhados e produzidos socialmente (HODGSON, 2006; THÉRET, 2003). Nesse sentido, Fligstein e McAdam (2012) apresentam uma perspectiva teórica que abrange os significados compartilhados enquanto sua função existencial para a organização social da vida humana. Em outros termos, para os autores, o que garante a construção de mundos estáveis é o compartilhamento de visões de mundo. Esta pode ser considerada uma premissa inicial sobre as instituições, que serão fundamentais para a construção de campos estáveis, onde se desenrolam os processos relacionais. Ou seja, os significados são institucionalizados em um campo, que, assim, se torna estável e os agentes poderão atuar com certa segurança acerca do sentido de sua ação diante os outros.

Giddens (2003), partindo da noção do aspecto reflexivo dos atores, propõe o conceito de *monitoramento reflexivo*, o qual pressupõe que as práticas sociais são constantemente monitoradas a partir do que se espera do outro e do que se imagina que o outro espera de si. Para Hodgson (2006), a expectativa estável de um ator sobre o comportamento do outro é uma

condição para a característica durável das instituições. Bourdieu (2002) apresenta o conceito de *habitus*, que pode ser descrito como um sistema de disposições sociais incorporadas inconscientemente ao fim de um processo de interiorização de estruturas estruturadas a ser exteriorizado nas práticas estruturantes dos agentes, por isso “estrutura estruturante estruturada”. Neste caso, a estabilidade de um campo social é garantida pela possibilidade de disposições duradouras serem reproduzidas socialmente. De acordo com Fligstein (2009) a *habilidade social* indica a capacidade em atores de produzir, empaticamente, significados e identidades a serem compartilhados coletivamente. Ou seja, o que essas perspectivas apresentam em comum é que a estabilidade institucional não ocorre de forma automática e depende sempre da legitimação social.

Para compreender o processo de construção social das instituições a partir das ações estratégicas de atores individuais ou coletivos, pode-se reportar para a noção de Campos de Ação Estratégica (CAEs) elaborada por Fligstein e McAdam (2012).

[...] acreditamos que os campos de ação estratégica são unidades fundamentais de ação coletiva na sociedade. Um campo de ação estratégica é uma ordem social estruturada em vários níveis, na qual os atores (que podem ser individuais ou coletivos) sintonizam-se e interagem entre si com base em compartilhamentos [...] de entendimentos sobre os propósitos do campo, relacionamentos com outras pessoas no campo, [...] regras de governança, e ação legítima no campo. Um campo estável é aquele em que os principais atores são capazes de se reproduzir e o campo por um período bastante longo de tempo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 24).

Nesse sentido, essas unidades de ação coletiva apresentam as condições para a estabilização do campo diante do compartilhamento de percepções das oportunidades e suas restrições, fazendo com que os atores possam agir de forma coletiva. Por outro lado, os campos também se constituem diante de disputas constantes sobre os significados, objetivos, agendas e posições que os atores ocupam, e como entendem as ações dos outros. Nesta lógica, “contenção constante e mudança incremental definem as normas nos campos em vez da imagem da reprodução de rotina que tende a definir a maioria das versões das teorias institucionais” (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012, p. 27).

Desse modo, apresenta-se a relevância do conceito de ação estratégica e o seu papel na organização do sistema de distribuição de poder e recursos nos campos. A perspectiva elaborada por Fligstein e McAdam (2012) considera os campos enquanto arenas sociais estruturadas mediante disputas entre atores com distintos recursos para exercer o controle, sendo que as

posições ocupadas e os próprios limites do campo não são fixados, mas circunstanciais, a depender das questões emergentes. Ainda existem critérios subjetivos que definem as posições, como os entendimentos sobre o funcionamento do campo. As disputas por posições, poder e controle podem assumir diversas formas expressas nas ações estratégicas, que variam entre confrontos diretos ou táticas de coalizões.

Esses campos são compostos por atores sociais que ocupam diversas posições, que podem ser definidas como posições dominantes ou estabelecidas do campo. Nestas, os atores apresentam maior capacidade de controlar as instituições. Entende-se que não se tratam de posições estáticas, mesmo que o domínio sobre um mercado por parte de um mesmo grupo social tenha uma longa duração de tempo. Além disso, os fatores que podem proporcionar a ocupação uma posição mais estabelecida são diversos e dependem do contexto do CAE, sendo considerados aqui como relevantes para esta investigação o acesso a recursos como o poder econômico e suas expressões, a legitimidade social, relações próximas com campos estatais, relações extensas com grupos e agentes internos e externos ao campo. Sobretudo, entende-se que a capacidade de acionar recursos de forma estratégica também pode se configurar na forma de *habilidade social* para instituir as ordens econômicas.

Para o controle de um campo, a ação habilidosa de atores individuais ou coletivos é, em muitos casos, determinante. Para estabelecer as instituições de um mercado requer que os outros componentes sociais cooperem, compartilhem significados e legitimem as regras. Isso pode ser visualizado mais facilmente em processo de construção de novos campos ou de crises que podem provocar mudanças estruturais na organização interna, pois nesses casos os agentes estão mais abertos para aderir a novas concepções de controle e instituição de novas regulações, pois as antigas são mais questionadas em momentos de turbulência. Dessa forma, torna-se relevante constituir cooperação em torno de ideias, identidades e propostas para estabilizar o campo. Um mercado “funciona” quando os diversos agentes reproduzem, de uma forma ou de outra, as suas instituições.

Nesse sentido, entende-se enquanto instituições de mercado as regulações que estruturam os direitos de propriedade, as regras de troca, as estruturas de governança e as concepções de controle. Direitos de propriedade versam sobre os lucros e propriedades em suas diversas formas; estruturas de governança definem a organização do mercado e delimitam a concorrência e as relações de cooperações entre empresas; as regras de troca definem as possibilidades de negociações, por fim, as concepções de controle correspondem aos acordos

internos às empresas em relação a sua organização e táticas de competição e cooperação (FLIGSTEIN, 2001).

Como estratégias institucionais recorrentes em processos de estruturação de mercados, com o objetivo de controlar a concorrências e os preços, pode-se citar as seguintes: “cartéis, controle de preços, a criação de barreiras de entrada, limitação da produção, patentes, acordos de licenciamento e uso compartilhado de unidades produtivas” (FLIGSTEIN, 2001, p.31). Para se evitar a competição no mercado, verifica-se a usualidade das estratégias de diferenciação, diversificação e integração dos produtos. Esta pode ser horizontal, quando uma empresa se funde com as concorrentes, ou vertical, quando a fusão ocorre com consumidores ou fornecedores. A diferenciação pode se dar via qualidade ou preço reduzido de algum produto. Já a diversificação ocorre quando a empresa se insere em novos mercados, buscando reduzir a sua dependência a um produto específico.

Leva-se em conta quando se analisa as estratégias dos grupos dominantes imbricadas no processo de desenvolvimento do mercado agropecuário da Metade Sul os enquadramentos interpretativos que instrumentalizam significados e identidades da região acerca de seu contexto econômico. Como pontua Piccin (2012), a noção de “metade pobre” apresentou-se, recorrentemente, em campos políticos e científicos de modo a caracterizar a região com conotação homogeneizante, considerando-a como a parte do estado onde se situa a pobreza ou o *atraso*. Esse conjunto de significados foram utilizados instrumentalmente pelos grupos econômicos da região para a construção de enquadramentos interpretativos acerca do desenvolvimento.

A contradição reside justamente no fato de que a região em destaque não se trata de uma região empobrecida, mas de alta concentração de renda. Por mais que a concentração econômica esteja presente em análises como parte da justificativa para denominação de *metade pobre*, esta caracterização encobre o processo de enriquecimento de grupos dominantes às custas de um desenvolvimento regional com distribuição social dos recursos. Do mesmo modo que o termo “atrasado” não é explicativo para as estratégias de exploração produtivas, pois a não incorporação de determinadas tecnologias, em determinados períodos, fez parte de uma lógica de dominação econômica, estando conectada a cálculos específicos diante de expectativas de rendimentos a serem obtidos pelos grandes produtores de pecuária extensiva (PICCIN, 2012).

Nessa lógica, Piccin (2012) identificou que o conceito de “metade pobre” foi utilizado pelos atores dominantes do mercado agropecuário, em períodos de redução de seus

rendimentos, para reivindicar vantagens econômicas que beneficiam os seus interesses *em nome da região*. O período de meados dos anos 1990 marca um contexto de crise que atinge especificamente os produtores rurais, que obtinham os principais ganhos com a produção de carne bovina, pois defrontaram-se com valorização da moeda nacional, a abertura comercial e a redução de subsídios estatais para o mercado agropecuário. Assim, reduziram-se os lucros obtidos com a exportação dos produtos e pela comercialização interna (PICCIN, 2012). Esse período também teve picos de desvalorização do preço de terras em nível nacional, com maiores índices nas terras destinadas à produção pecuária (OLIVEIRA; FERRERA, 2014). Nesse contexto, em que as estratégias produtivas utilizadas já não garantiam os rendimentos esperados e algumas atividades estavam sendo abandonadas, esses grupos econômicos passam a participar do debate público que emerge sobre os rumos do desenvolvimento da região, e realizando *intermediações* com a noção da “crise”, apresentam as suas concepções com o objetivo de incidir nas *definições de agenda*.

Ou seja, a construção de novas regras para o mercado da região esteve permeada por construções políticas de identidades para a região e de interpretações sociais sobre aspectos do desenvolvimento. Retoma-se que a posição estabelecida no campo não é estática, nem é explicada por um único fator. Atores podem *desafiar* a ordem estabelecida e a depender dos recursos que podem acessar, do contexto e das habilidades sociais, passar a ocupar a posição dominante. Novamente, as crises podem facilitar esse processo, pelo mesmo motivo citado. A crise em um mercado coloca em questão as estratégias até então adotadas que visavam garantir o seu *equilíbrio* e outros aspectos que podem ser considerados, como a sua *eficiência*. Nesse sentido, atores dominantes também podem acionar recursos e agir habilmente para manter a posição de controle do campo diante das investidas dos desafiantes.

Para observar a transformação do mercado é necessário identificar os principais atores do campo, os recursos e as regras que orientam as suas formas de ação. Os empreendedores institucionais são os agentes com capacidades e recursos para produzir novas ordens institucionais durante períodos de turbulência. Nesse caso, investiga-se os modos como estruturam os seus projetos e os modificam com o objetivo de serem atrativos aos outros. Assim, atenta-se a desvendar as táticas que são empregadas, partindo das questões propostas por Fligstein:

Como eles divulgam suas ideias, constroem coalizões políticas, persuadem os outros e criam novas identidades? Além disso, podemos observá-los reorientando seus quadros? E quem eles atraem quando aceitam o que o sistema oferece, descobrem

como fazer com que os outros cooperem e percebem com quem devem cooperar? (2007, p. 76).

Fligstein e McAdam (2012) reforçam a tendência de um campo, em condição estável, reproduzir o *status quo* e as relações de poder estabelecidas. Atores sociais hábeis de grupos dominantes utilizam os recursos e regras existentes para reproduzir seu poder e manter a ordem do mercado existente diante das investidas dos desafiantes. Nesse caso, tendem a obter sucesso, pois em campos estabelecidos os recursos são distribuídos desigualmente, o que confere o próprio caráter de controle e domínio do campo. Reporta-se novamente à teoria da estruturação, de Giddens (2003), para ampliar esta noção. Recursos, nesta concepção, podem ser definidos enquanto as formas de capacidade transformadora e, por decorrência, de controle sobre bens materiais, fenômenos (alocativos) ou pessoas (autoritários) mediante as codificações e sanções normativas. Em outros termos, podem ser definidos a partir da extensão das suas redes organizativas, o controle da tecnologia, o seu acesso aos governos e a legitimidade lhes conferida (FLIGSTEIN e DAUTER, 2012). Por outro lado, os atores sociais hábeis de grupos dominados mantêm-se organizados em nichos, utilizando dos recursos dos quais possuem acesso para manter a unidade do grupo e evitar os grupos dominantes em campos estáveis.

Ou seja, são nas circunstâncias de crises, em que ocorrem contestações da ordem, que se constroem novas instituições. Esses momentos são caracterizados por lutas em torno de recursos escassos e constatações de que as regras vigentes já não cumprem com a finalidade do campo. Nesse caso, a estabilização de instituições pode-se dar de diversas formas e depende das táticas e estratégias utilizadas por atores habilidosos. Agentes hábeis conseguem envolver outros agentes para cooperar a partir da sua capacidade em construir enquadramentos interpretativos que congreguem amplamente os seus interesses, crenças e identidades. Essa capacidade depende tanto de uma posição de legitimidade diante dos outros atores, quanto do repertório das táticas adotadas. Fligstein e McAdam (2012) verificam a recorrência de algumas linhas táticas, como a definição de agenda, a intermediação, a ação robusta, além de práticas como a de assumir os pontos de vistas dos demais ou encorajá-los a assumir posições de liderança.

A *definição de agenda* consiste em construir os parâmetros para a discussão a partir do convencimento de outros atores de que a agenda em questão faz parte dos seus interesses, muitas vezes a partir de interações nos bastidores. A *intermediação* ocorre quando atores hábeis agem como se estivessem fazendo mediações entre as concepções dos outros atores, nesse caso, comportam-se como se não houvesse interesses próprios, mas preocupados com a coalizão do

grupo. Considera-se enquanto *ação robusta* as posturas de atores que estão abertos a outras possibilidades estratégicas, colocando-se, novamente, como desprovidos de interesses individuais e dispostos a realizar as negociações necessárias para organizar a cooperação do grupo. Em todos esses casos, os atores habilidosos costumam ter a capacidade de ler as situações e visualizar quais são as alternativas diante das incertezas que acometem a organização e objetivos do campo, conseguindo, mediante a relação empática com os outros, organizar as estratégias coletivas.

Uma estratégia utilizada por grupos pode ser a tentativa de *impor* propriedades estruturais utilizando-se, por exemplo, de forças exógenas - como governos - de maneira a obter privilégios ou formem *coalizões* políticas com outros grupos de modo a negociar as regras do funcionamento do campo. Em situações assim, atores hábeis podem construir novas identidades para o campo, congregando interesses de diversos grupos. Para tanto, é necessário que tais agentes estejam abertos a mudanças das próprias identidades e não mantenham interesses fixos e, ao invés disso, relacionem-se empaticamente com os demais atores. De modo oposto, ficariam restritos a relações de competição. No entanto, o empreendimento institucional de formar novos quadros pode falhar, pois depende da possibilidade de acesso aos recursos disponíveis (FLIGSTEIN, 2007).

Outra estratégia utilizada pelos atores responsáveis para manter a ordem institucional em momentos de turbulência, provocadas internamente ao campo, é a *cooptação* dos atores desafiantes, que pode ocorrer a partir do investimento em algumas mudanças graduais. Neste caso, a distribuição de poder no campo segue intacta, mas algumas regras e identidades são alteradas. Caso não seja possível conciliar os interesses, atores dominantes podem agir de modo a *isolar* os desafiantes.

A transformação institucional de um campo pode ser objetivo tanto de grupos dominantes, quanto dos desafiantes. No primeiro caso, os representantes dos grupos agirão de modo a estabelecer algumas reformas institucionais, porém sem alterar substantivamente a distribuição de poder do campo. Essa alternativa tende a aparecer somente quando o campo entra em crise - por fatores endógenos ou exógenos. No segundo caso, as tentativas ocorrem no sentido de alterar a organização da distribuição dos recursos, mudando o *status quo* e quem domina a ordem institucional. O sucesso, para os desafiantes de grupos dominados, depende da ocorrência de uma crise expressiva que afete substancialmente a ordem e as concepções de controle, as suas possibilidades de reivindicar recursos e das suas habilidades sociais. Ainda, atores desafiantes precisam afastar seu grupo das táticas de cooptação. Em ambos os casos, para

a transformação da ordem social, os atores precisam primeiramente ter a capacidade de identificar as *novas oportunidades* e as *novas formas de ação*. Em resumo, estratégias tendem a ser bem-sucedidas diante desses dois fatores: acesso aos recursos disponíveis do campo e a presença de atores com habilidades sociais para empreender quadros culturais e concepções de controle que congreguem os diversos interesses existentes.

Segundo as proposições de Fligstein (2007), durante a criação de novos campos, atores com habilidades sociais conseguem utilizar de recursos disponíveis para constituir ordens locais a partir da indução à cooperação com outros atores. Esta indução é possibilitada, por exemplo, a partir da construção de quadros interpretativos novos para o campo, congregando identidades compartilhadas entre diversos grupos. Forjam-se inicialmente concepções de controle para organização de um espaço de ação emergente, o qual somente irá alcançar condição plena de estabilidade a partir das interações com os campos estatais voltadas à formalização das instituições (FLIGSTEIN, 2001).

A instabilidade que acomete os mercados pode decorrer de fatores externos ou internos. Internamente, é recorrente que a estrutura estabelecida seja afetada pela emergência de novas concepções de controle de concorrência, de políticas de preços, de direitos de propriedade, dentre outras. A coalização interna é constantemente implicada por conflitos de interpretação sobre o campo de ação deve reagir aos processos externos. (FLIGSTEIN, 2001, p. 30). Nesse sentido, os atores agem diante de tentativas de estabilizar as relações e os significados do campo. Ressalva-se que, na impossibilidade de previsões acerca das consequências sobre comportamentos de outros setores, essas ações ocorrem no sentido de constituir *ordens estáveis*, podendo ser, em seus objetivos concretos para o mercado, bem-sucedidas ou fracassadas. Pode-se citar como exemplo de fatores que podem desestabilizar o campo endogenamente a emergência de concepções de controle como a colaboração com concorrentes, as estratégias de inovação e diversificação produtiva; pressões para obter vantagens do Estado.

Em situação de incertezas e disputas em torno dos significados e objetivos do campo, os desafiantes podem ganhar forças e fazer com que os grupos estabelecidos passem a se preocupar com eles e orientar suas estratégias para a manutenção da concepção de controle em vigor mediante diversas táticas que serão apresentadas posteriormente. Nesses casos, atores podem assumir “o papel de ‘empreendedores institucionais’” (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012, p. 32), caso o sentido seja o de superar a ordem atual. Esse conceito é importante para a análise dos dados. Aqui, emerge a capacidade de gerar vínculo grupal e cooperação a partir da mobilização de recursos, interesses e identidades. Ocorre que em condições de instabilidade os

atores tendem a ser mais receptivos a alternativas e novas perspectivas, o que é positivo para os desafiantes e desafiador para os estabelecidos. É nesses momentos, também, que se torna possível que surjam *inovações* econômicas. Isso porque, como já descrito anteriormente, em condições estáveis as ações se concentram em manter o estado das relações, diferentemente dos momentos de crises.

Fatores exógenos também costumam gerar turbulências nos campos. As políticas e crises econômicas, as inovações tecnológicas, a invasão de atores externos nos mercados, e as intervenções do Estado são exemplos recorrentes de processos macroeconômicos que atingem as estruturas de fora para dentro, exigindo um novo processo de estabilização interna das instituições. Nesse sentido entende-se que os mercados estão sempre suscetíveis a criar ou reorganizar suas regras diante dos processos gerais do desenvolvimento econômico que são constantemente transversalizados pelos exemplos anteriores.

Pode-se citar como exemplo as mudanças na estrutura do mercado agropecuário que se institucionalizam a partir dos anos 2000. A estratégia produtiva construída na década de 1960, que articula do sistema de créditos, de valorização fundiária e mercado de *commodities*, é modificada no sentido em que passa a direcionar os investimentos para a exportação de produtos primários, desvinculando-se de um processo de industrialização nacional, que fora organizado no período militar mediante uma política de substituição de importações. Delgado (2012) analisa que essa reestruturação ocorre processualmente em meio a crises políticas, econômicas e sociais ao longo do período de 1985-1999, em que ele denomina como de transição entre os ciclos econômicos. Sobretudo, além de ser circunstanciado por turbulências macroeconômicas, esses processos são conduzidos pelo campo estatal.

O caráter incremental dessas mudanças institucionais apresenta-se quando se analisa que os ajustes políticos e econômicos que foram construídos ao longo do período de transição para ocupar-se das crises vieram a conformar a estratégia primário-exportadora conhecida no início da década de 2000, porém, sem a pretensão apriorística de constituir tal estratégia. Destaca-se as medidas adotadas para enfrentar as crises cambiais de 1982 e 1999; as mudanças institucionais e jurídicas do regime militar que sustentavam as políticas agrárias mediante a promulgação da Constituição de 1988, e as reformas neoliberais da década de 1990. Essas turbulências acometeram o mercado agropecuário, pois parte de processo é caracterizado pela desregulamentação das políticas de investimentos públicos no setor, tendo como exemplo a desmobilização das políticas de créditos rurais. Além disso, as novas formas de inserção econômica nas redes globais de comercialização incidiram em uma necessidade reorganização

estratégica dos atores vinculados aos campos agropecuários e estatais a buscar novas formas de lidar com a concorrência.

Ao fim desse processo, diante da crise financeira de 1999 - resultado da política antecedente de sobrevalorização do Real, a qual dificultou a exportação dos produtos internos devido a alta da moeda brasileira em detrimento da facilidade de importação, acumulando no *déficit* nas contas públicas -, no início dos anos 2000 a opção para recuperação dos saldos da balança comercial foi a retomada dos incrementos subsidiários e políticas de financiamento para esferas da cadeia produtiva do agronegócio, além de investimentos em infraestrutura e pesquisa no setor, objetivando a produção e exportação de commodities:

O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio – se não como política estruturada, ao menos com algumas iniciativas que ao final convergiram: i) um programa prioritário de investimentos em infraestrutura territorial, com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária (Embrapa), operando em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; iii) uma regulação frouxa do mercado de terras, de modo a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas [...]; iv) a mudança na política cambial, que, ao eliminar naquela conjuntura a sobrevalorização do real, tornaria a economia do agronegócio competitiva junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do ajustamento macroeconômico perseguida; v) a provisão do crédito rural nos Planos de Safra, iniciada com o programa Moderfrota, é reativada e tomada com vigor no período 2003-2010) (DELGADO, 2013, p. 64-65).

Nesse sentido, afirma-se a condição cíclica do processo de constituição de mercados. As lutas em torno das mudanças e aplicações das regras são constantes, bem como a defrontação com fatores exógenos que podem provocar turbulência na sua organização interna, a exemplo de depressões econômicas e entradas de novas nações no desenvolvimento capitalista moderno. Ou seja, os mercados estão sempre se deparando com crises e, a partir disso, os atores econômicos estão sempre pressionando por intervenção estatal para alterar ou reproduzir as regras estabelecidas. Essa, por sua vez, tenderá a ir ao encontro dos interesses dos grupos dominantes, a não ser que estejam em crise. (FLIGSTEIN, 2001).

Nesse sentido, aponta-se a pertinência de se debruçar sobre o papel que o Estado cumpre na consolidação das instituições de mercado, na sua formação e estabilização. As estratégias das elites empresariais diante de instituições estatais ocorrem para que estas lhes assegurem estabilidade restringindo a concorrência e direitos de propriedade (FLIGSTEIN, 2001). As

estratégias de pressão ou envolvimento com o Estado dependem do modo como este está organizado, considerando que o campo estatal tende a servir os interesses dos grupos que o dominam (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012).

1.2 Estrutura do Mercado Agropecuário

Algumas características específicas da produção agropecuária devem ser levadas em conta para se pensar sobre a configuração do seu mercado. Junto à produção extrativista é convencionalizada enquanto o “setor primário” da economia, pois é a partir de suas atividades que se constituem matérias-primas para a indústria, além de bens destinados à alimentação humana e ao consumo animal. O principal fator de produção é a terra, considerando as suas características geográficas de localização e fertilidade, sendo, dessa forma, um capital frequentemente apropriado por grupos econômicos restritos. Um aspecto importante para compreender a base produtiva para a construção institucional acerca das regras econômicas trata-se da sazonalidade desse fluxo produtivo, que não é contínuo, contrastando com a demanda, que é contínua. Este elemento coloca em vista a questão da política de estoques dos produtos, a qual apresenta como objetivo a adaptação da oferta com a demanda na variável do tempo, porém implica no desempenho dos preços e do comércio, de modo a facilitar a especulação sobre os bens agropecuários. Os ciclos produtivos são caracterizados em ciclos curtos, culturas temporárias, e ciclos longos, culturas permanentes. Sendo que estes apresentam a necessidade de um capital inicial mais elevado (DELGADO, 2012).

Essas discontinuidades do ciclo de produção agrícola estão relacionadas ao processo de integração de capital na agricultura e o desenvolvimento do sistema de crédito agrícola nacional. Devido ao caráter não contínuo, a rotatividade de capitais é mais lenta quando comparada a processos produtivos contínuos. Os ciclos produtivos demandam interrupções do processo de trabalho dentro de um mesmo período e, por decorrência, “maior necessidade de imobilização no tempo do capital de giro que financia as operações produtivas, desde o preparo inicial do solo até o final da colheita e venda da produção” (DELGADO, 2012, p. 23). Nesse caso, a liquidez dos investimentos se expressará somente ao fim do processo produtivo, com a formação de estoques. Outro aspecto da discontinuidade é que não ocorre uma renovação imediata entre o fim de um período de produção e o próximo, sendo organizados mediante datas preestabelecidas anualmente e gerando determinadas incertezas produtivas. Diante de tais

caracterizações, Delgado (2012) também contrasta a descontinuidade do ciclo de produção com o caráter contínuo da demanda por produtos agrícolas, e apresenta que é por este aspecto que se forjam as condições específicas que circunscrevem a sua circulação, destacando o papel da especulação mercantil, das bolsas de mercadorias e da comercialização a forma de *commodities*.

Dessa forma, expressa-se o papel crucial dos bancos e da aquisição de créditos para a agricultura. Isso no que diz respeito à economia agrária capitalista, que se guia pela interação dinheiro-mercadoria-dinheiro (circuito de uma economia monetária de produção). Quanto maior a utilização de insumos tecnológicos e da força de trabalho no processo, maior a demanda por capital de giro e, por decorrência, a dependência do sistema de crédito para financiar a produção esperada da agricultura.

Os agentes econômicos individuais que investem neste mercado constituem expectativas de lucratividade ao fim do processo produtivo mediante a demanda prospectiva construída pelo sistema bancário e o Estado para o consumo, compras governamentais, formação de estoques e destinada à exportação. Esta demanda define o capital inicial da produção, que, por sua vez, apresenta-se diante dos parâmetros financeiros que formam mecanismos de indução produtiva concretizados na política de preços mínimos de produtos agrícolas, nos valores básicos de custeio, nas taxas de juros sobre o crédito utilizado, e na consolidação do valor e das condições para o acesso a seguros rurais.

No entanto, Delgado (2012) verifica que a construção prognóstica da demanda por via de tais critérios não corresponde à demanda efetiva ao fim do ciclo produtivo, pois essa é determinada por outros fatores que são indeterminados ou não conhecidos por antecipação, mas que se incorporam às expectativas dos investidores sobre o mercado agrícola futuro. Desse modo, ao fim do período produtivo ocorrem desequilíbrios entre a demanda efetiva, que é resultado da política bancária diante de avaliações privadas, e a demanda final, que se trata das despesas relacionadas à demanda prospectiva apresentada pelo Estado, (consumo, estoques, exportação, investimentos). Assim, o sistema bancário e o Estado atuam para regular tal desequilíbrio mediante compras governamentais, subsídios e créditos para comercialização e exportação, taxa de câmbio e taxas de juros favorecidas. A partir dessas relações econômicas e produtivas que se forma o sistema de créditos e a integração do capital na agricultura capitalista.

Esse sistema descrito acima foi institucionalizado na agricultura brasileira em 1965, a partir de planejamentos conjunturais mediante calendário agrícola, após a estruturação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e da reorganização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Atualmente se expressa no 'Plano Safra'. Esse sistema tem sido

elaborado ano a ano, porém, com mudanças no padrão de financiamento, que inicialmente seguia um padrão de financiamento estatal. Delgado (2012) delinea algumas mudanças que ocorrem sob as novas diretrizes da política monetária (1983-1984), como a seleção de clientes que demandam crédito priorizando aqueles que possuem atividades econômicas vinculadas à indústria ou comércio exterior; a expansão dos negócios para além do crédito, a partir de aplicações na produção ou no mercado de terras por grandes grupos econômicos ou bancos, e a formação de poupanças individuais, com aplicação no crédito rural, para captar excedentes financeiros. A principal implicação dessas alterações é a formação de um sistema de juros do mercado, ampliando o poder do sistema bancário sobre o lucro das atividades agropecuárias.

Ademais, o adiantamento de créditos para a produção conecta o sistema financeiro com o mercado de terras, pois o compromisso de dívida é corroborado mediante títulos hipotecários e penhor sobre a produção esperada, sendo que este aspecto atribui peso maior ao preço desses títulos. Delgado (2012) assume a perspectiva de que o preço da terra é definido pela “soma capitalizada das rendas antecipadas” (p. 48). Não sendo um bem produzido ou reproduzível, não seria possível vender um título de terra a um preço menor que a renda que pode ser obtida por seu uso. Oliveira e Ferreira (2013) apresentam uma perspectiva de que a racionalidade que governa o cálculo econômico sobre o preço da terra é balizada conjuntamente e por mais de um fator. Primeiramente, é considerada como um fator de produção, ou seja, mediante a capacidade de renda que poderia ser obtida, como destacado anteriormente. Neste caso, a localidade e as condições de preparo do solo - fatores de uso - influenciam na formação de preços com especificidades entre regiões. Aqui ressalta-se a incidência do preço das *commodities* no preço da terra. Todavia, o preço também pode variar quando é considerado o seu aspecto de ativo financeiro, de forma independente da expectativa de renda, quando, por exemplo, em momentos de crises econômicas que afetam o sistema financeiro, agentes econômicos buscam ativos mais estáveis, valorizando o preço da terra.

Flexor e Leite (2017) apresentam uma análise acerca do cenário internacional do mercado das *commodities* que explica também o movimento ascendente de compra e de preços das terras. Os autores verificam que a partir do ano de 2005 existe uma crescente ascensão da demanda por alimentos no mundo, aumentando os preços das *commodities* e acarretando em uma maior procura pelos recursos naturais, terra e água, essenciais para a produção. Nesse sentido, examina-se os efeitos alocativos e distributivos da estrutura produtiva de alimentos, em que mais recursos são direcionados à exportação, garantindo benefícios aos seus

proprietários. O fenômeno acontece com mais intensidade em países que ocupam posição estratégica devido à abundância desses recursos, caso do Brasil.

O aumento da demanda por terras por todo o mundo apresenta-se como um fenômeno global de “disputa territorial”, em que no período precedente a 2008, a média de comercialização de áreas de terras utilizadas para culturas produtivas era de 4 milhões de hectares por ano, mas de 2008 a 2009 foram comercializados mais de 45 milhões de hectares, sendo 3,6 milhões destes no Brasil e Argentina, e com o destaque de que 75% dessas transferências de posses territoriais ocorreu na África. A partir de dados disponibilizados pelo Banco Mundial, Flexor e Leite (2017, p. 394) verificam que os principais compradores de terras foram governos preocupados com o consumo interno, empresas financeiras que percebem vantagens nesse tipo de investimento, e setores do agronegócio que buscam expandir seus negócios. Sobre o primeiro grupo, é pertinente o destaque sobre a atuação de governos da China e países do Oriente Médio, que passam a se preocupar estrategicamente com a questão da segurança alimentar após a crise nos preços dos alimentos em 2008, movimentando não somente o mercado de terras, mas também o mercado de *commodities* a partir de compras diretas destes produtos.

Segundo Escher e Wilkinson (2019) a elevação da renda *per capita* aliada ao processo de urbanização na China reflete nas mudanças alimentares e produtivas da sua população, inserindo maiores quantidades de proteína na alimentação ao mesmo tempo em que reduz a sua produção agrícola. A denominada “transição nutricional”, que acompanha o desenvolvimento econômico planejado chinês, a ser concluída até 2025, triplica o consumo individual de carnes, aumentando a demanda por este produto, bem como por grãos *in natura* de soja, que correspondem à matéria-prima da indústria de carnes. Por outro lado, a industrialização e urbanização, do país implicam na redução da sua produção doméstica de grãos, que, mesmo se mantendo como um dos principais produtores de *commodities* globais, não acompanha o crescimento da sua demanda. Em 2014, a China foi responsável por 64% do comércio global das importações de soja, “sendo que três países respondem por 97% das exportações de soja para a China (Brasil com 45%, EUA com 39% e Argentina com 13%)” (ESCHER e WILKINSON, 2019, p. 663).

Além do aquecimento da demanda por alimentos, Flexor e Leite (2017) apresentam a argumentação sobre um segundo fator que influencia na valorização das *commodities* nesse último ciclo, que seria o comportamento estratégico dos agentes financeiros. A política monetária adotada pelos bancos centrais, em meados dos anos 2000, de reduzidas taxas de juros

e com garantias de liquidez, fez com o que o mercado de *commodities* se tornasse atrativo aos investimentos financeiros. Com retornos positivos assegurados, as compras de ativos alicerçados em *commodities* ampliou-se expressivamente ao longo do ciclo. Os autores ainda analisaram que os índices de preços de terras evoluíram positivamente de forma correlacionada com o índice IBOVESPA, bem como com os preços da soja e de carne bovina.

Em relação ao mercado de *commodities*, Flexor e Leite (2017), caracterizam o ciclo, no Brasil, a partir do que chamam de ‘*boom* das *commodities* dos anos 2000’. O fenômeno caracteriza a ampliação aguda da produção de determinados produtos agropecuários priorizados no mercado de exportação de forma correlacionada com a valorização de seus preços. No período de 2000/15, o aumento da produção de soja foi de 197,6%, o mais expressivo dentre as *commodities* agrícolas, seguido pelo milho, que apresentou aumento de 100,2%. O preço da tonelada do grão de soja saltou de U\$211,83 para U\$538,42. Já a produção de feijão, produto menos importante para a exportação, mas prioritário na agenda alimentar interna brasileira, apresentou variação positiva na produção de 22,84%. Entre os anos 2000/13, a carne bovina teve elevação de 101% nos abates, acompanhando o índice crescente de preços que passaram de U\$1,93 para U\$4,07 (FLEXOR e LEITE, 2017).

De acordo com os argumentos expostos anteriormente, Escher e Wilkinson (2019) apresentam a ideia de um complexo, em que o Brasil passa a ser o polo exportador e a China o polo importador das *commodities*, com destaque para a soja e carnes. Nesse sentido, a expansão expressiva da produção da soja nas últimas décadas no Brasil é explicada principalmente pelo aquecimento da demanda chinesa. Segundo os mesmos, em 2019, 53% da área total de terras destinada à produção de grãos do Brasil era coberta pela soja. As exportações de soja cresceram, no país, a uma taxa média anual de 8,8% (2000-2014). Em 2013 o Brasil era responsável por 41% da soja em grãos exportada no mundo (seguido por EUA, com 39,3%, e Argentina, com 7,3%). A exportação do produto representou, no período, 12,8% das exportações totais do país, sendo 37% do saldo comercial brasileiro. A China recebeu 75% da soja exportada do Brasil, sendo 95% em grãos, o que reflete a tendência da especialização para a exportação de produtos com baixo valor agregado. Cabe destacar que no caso da exportação de carnes, o Brasil conta com uma diversidade maior de países importadores relevantes, como Hong Kong, Irã, Rússia e Venezuela (FLEXOR e LEITE, 2017).

Nas últimas duas décadas a expansão da utilização de terras para o cultivo de soja expandiu-se em todas as regiões do país. Sendo os estados Mato Grosso e Rio Grande do Sul os mais expressivos em relação à concentração da produção. O último, que já apresentava um

alto índice de ocupação territorial para o cultivo do grão na Metade Norte, apresentou crescimento, desde 2010 direcionado para a Metade Sul (ESCHER e WILKINSON, 2019; FLEXOR e LEITE, 2017). Flexor e Leite (2017) destacam que esse processo de expansão nacional foi possível devido a investimentos internacionais em ativos fundiários e foi resultado de efeitos alocativos sobre os recursos investidos na produção.

Diversos pesquisadores abordaram o desenvolvimento da Metade Sul em comparação com a metade norte aludindo à primeira concepção de atraso capitalista para explicar diferenças econômicas territoriais. Alonso et al. (1994) apresentam estudo sobre os fatores explicativos da baixa participação econômica da região no estado, como a densidade demográfica, a insuficiência de políticas de reconversão produtiva direcionadas à industrialização e a não diversificação primária dos setores agropecuários. Ilha et al. analisam que o fator determinante sobre o declínio econômico na metade sul é o conservadorismo dos capitalistas locais, que não apresentam perfil empreendedor, calcados na economia de latifúndio. Arendt e Cário (2005) realizam uma análise, sob a ótica institucional de Douglass North, em que apontam que há uma estagnação regional que se explica por uma lógica de *path dependence*, com raízes históricas no complexo pecuário-exportador que não conseguiu construir novas linhas produtivas, resistindo à inovação e não se engajando na dinâmica capitalista.

Em contraponto, os estudos de Piccin (2012) apuram realidades encobertas pela conceituação de metade pobre. O pesquisador aponta a pertinente problematização dessa denominação devido ao fato de que a região não se configura pelos aspectos de empobrecimento econômico de forma homogênea, ao contrário, considera-se os processos de enriquecimentos imbricados no espaço social. Além disso, seus estudos verificam que o conceito de metade pobre foi utilizado por grupos dominantes, em períodos de redução de seus rendimentos, para reivindicar vantagens econômicas que beneficiam os seus interesses em nome da região. Sobretudo, o autor revela as estratégias de reprodução econômica do patronato rural estancieiro, os quais se estabeleceram na região, ainda no século XIX e se mantiveram em posição de domínio econômico e simbólico até meados dos anos de 1990. Esses atores constituíram a FARSUL em 1927.

COSTA (2019) realiza pesquisa acerca das transformações internas no campo que configura a FARSUL. No caso, a entidade passa por ciclos de mudanças processuais ao longo dos últimos períodos, sendo afetadas pelas mudanças conjunturais dos mercados e, assim, alterando as próprias estratégias organizativas e produtivas. O autor verifica que a composição da federação foi ampliada e diversificada, no sentido de que agentes das demais regiões do

estado também passaram a ser representados pela associação e, também, que as culturas produtivas se diversificaram em relação à pecuária para outras esferas do mercado agropecuário.

Retomando os estudos de Piccin (2012), a verificação empírica realizada em sua pesquisa nos instrumentaliza acerca do entendimento do papel da agência para a reprodução de poder dessas elites rurais no mercado agropecuário. A estrutura fundiária trata-se do recurso que fundamenta o processo de extração e concentração dos rendimentos a partir dessa organização econômica. No entanto, esses agentes comportaram-se ao longo do período de forma estratégica em relação a suas práticas produtivas e políticas para a manutenção do controle do campo. Em períodos de crises souberam alterar os modos de organização e investimentos. Mesmo quando denunciados como “atrasados”, ou como não racionais em seus cálculos econômicos, por não investirem em tecnologias ou outras formas de aumentar os rendimentos produtivos, o autor demonstra as formas como obtinham superlucros a partir de práticas como extrair mais valor a partir do aumento da exploração de trabalho. O autor delimita contextualmente as práticas conjunturais de investimentos sobre a criação de gado, constituição de cooperativas de carnes, investimentos em propriedades rurais, práticas agrícolas e arrendamentos de terras, dentre outras. Demonstrando a existência do cálculo de acordo com os interesses desses grupos. Sobretudo, como reproduziram sua posição de poder econômico ao longo do tempo.

O fato é que esses atores não podiam, mesmo naquele período, ser definidos a partir de um “perfil pouco empreendedor”, como se fosse uma questão de ausência de capacidade econômica. Principalmente porque atribuir a esta definição os problemas sociais e econômicos da Metade Sul, em que tem sua economia calcada do mercado agropecuário, não seria o suficiente para explicar os principais motivos da pobreza existente na região. Nesse sentido, a partir da compreensão das alterações desse contexto na região e também dos modos de atuação dos atores dominantes, esta teve a pretensão de investigar as mudanças recentes na Metade Sul, que estão implicadas nesta contradição entre o que se entende por *atrasado* e *moderno*.

A partir da construção teórico-metodológica apresentada, foi construído um modelo de análise – **Quadro 1** – com o objetivo de conduzir esta investigação. Conforme o objetivo desta pesquisa, persegue-se as *ações estratégicas* dos atores orientada às instituições do mercado

agropecuário na Metade Sul. Nesse sentido, conforme a exposição anterior, a dimensão do conceito de ação investigada trata-se da *habilidade social* dos agentes para controlar ou modificar as estruturas do mercado. Essa pode se expressar a partir das categorias propostas pelo aporte teórico.

Quadro 1 – Modelo de Análise

Conceito	Dimensão	Categorias	Variáveis
Ação Estratégica (Institucional)	Habilidade Social	Ação Robusta Conluio e coalizão política Definição de agenda Envolvimento com o Estado Enquadramento de Interpretações Intermediação de interesses	Captura e distribuição dos recursos Definição de concepções reguladoras de mercado e de desenvolvimento Legislações Barreiras comerciais Políticas de controle de preços e concorrência
Mudanças Institucionais	Fatores Endógenos Fatores Exógenos		Novas concepções de controle, Inovações, Investidas de atores desafiantes Intervenções estatais, entradas de novos mercados, mudanças na demanda, crises econômicas

Nesse sentido, entende-se que os atores podem acionar o repertório de estratégias categorizadas no **Quadro 1** para alterar ou construir instituições de mercado que podem se expressar na realidade a partir das variáveis apresentadas. Assim, as estratégias institucionais apresentariam o sentido de controlar as estruturas do mercado, promovendo ou não mudanças institucionais. Estas, por sua vez, podem se apresentar a partir das variáveis verificadas pelo aporte teórico apresentado.

2 REESTRUTURAÇÃO DO MERCADO AGROPECUÁRIO NA METADE SUL

A reestruturação do mercado agropecuário na Metade Sul ocorre mediante um processo de desenvolvimento macroeconômico que, em meados dos anos 2000, delineia o que pode ser chamada de uma nova estratégia primário-exportadora para o Brasil, com implicações estruturais na região, que se tornam expressivas mais recentemente. Os principais efeitos regionais que puderam ser verificados nesta pesquisa foram a ampliação abrupta das áreas destinadas à produção de soja, os investimentos em novas tecnologias para ampliar os rendimentos da pecuária e do grão, a ampliação das fronteiras agrícolas, com tendência à ampliação da estrutura de concentração fundiária e à valorização de preços de terras, além disso, foi verificado saldo negativo nas ocupações de emprego, no que diz respeito ao setor agropecuário. Esse processo está ocorrendo em todo território nacional, com distinções produtivas de acordo com as características específicas dos mercados locais, tratando-se não apenas de *commodities* agropecuárias, mas também da mineração, com seus crescentes limites sociais e ambientais.

Nesta pesquisa, destacam-se os investimentos produtivos no grão de soja para a exportação tanto pela sua expressão na Metade Sul, quanto por ser o principal produto exportado pelo Brasil atualmente, mediante parceria comercial estratégica estabelecida com países asiáticos, prioritariamente a China. Esse fenômeno pode ser explicado, em parte, pela entrada do mercado consumidor de proteínas chinês, caracterizando o chamado *boom* das *commodities* agropecuárias no Brasil, como descrito no capítulo 1. Ressalva-se que não ocorre somente uma ascensão da demanda da China sobre as matérias-primas, mas também um estabelecimento de relação de cooperação comercial estratégica entre o Estado chinês e o brasileiro (BRASIL, 2013).

Essas mudanças macroeconômicas ocorrem mediante mudanças nas instituições que regulam as regras de mercado. Em um primeiro sentido, essas instituições estão formalizadas juridicamente, como o exemplo extremamente relevante da Lei Kandir (1996), que desonera de pagamentos de ICMS os produtos primários e semi elaborados para a exportação. Além do caráter subsidiado dos estímulos a esse tipo de produção, como os recursos públicos envolvidos no Plano Safra. Em outro sentido, essas instituições tratam-se dos significados que se alteram no campo econômico. Pode-se citar como um exemplo a concepção acerca do “equilíbrio da balança comercial enquanto motor de crescimento de um país” como um exemplo de instituição em forma de concepção, que incide sobre essa estratégia.

A construção dessa estratégia macroeconômica adotada no Brasil é resultado de reformulações econômicas decorrentes das crises do período de 1985 a 2000, as quais colocaram em questão as políticas de concepção desenvolvimentistas construídas nas décadas anteriores. As crises monetárias e cambiais de meados dos anos de 1980 foram enfrentadas pelos governos vigentes com ações direcionadas a equilibrar as contas públicas, junto a isso, mediante a emergência da concepção liberal e do modo de integração à globalização econômica, foram firmados propósitos de atração de investimentos externos e redução dos estímulos financeiros internos vinculados, com destaque, a políticas industriais e de desenvolvimento regional. Já em meados dos anos 2000, reporta-se novamente a incentivos à exportação de *commodities*, imputando nesta o centro da estratégia de comercialização externa.

Dessa forma, formaliza-se uma contradição econômica no sentido em que essa estratégia pode garantir a efetivação do seu principal objetivo: auxiliar no equilíbrio da balança comercial. Atualmente, os saldos da balança comercial mantêm-se superavitários, tendo a exportação de *commodities* como um dos principais atrativos da moeda estrangeira. No entanto, elucida-se que a garantia de tal estratégia não foi suficiente para assegurar um desenvolvimento que incluía outros aspectos econômicos relevantes como a geração de empregos, o controle da inflação e a inclusão social na distribuição de renda, dado o atual quadro conjuntural do país. Além disso, os baixos investimentos na produção de média e alta tecnologia influenciam negativamente nos saldos das contas externas, como pode ser visualizado a partir de outros indicadores além da balança comercial, demonstrando as deficiências de uma estratégia voltada à especialização regressiva.

Tais caracterizações manifestam-se na Metade Sul no sentido já delineado acerca de sua reestruturação produtiva, aspectos que serão aprofundados no decorrer deste capítulo. Além disso, torna-se relevante para esta análise a compreensão de que região foi alvo de políticas de desenvolvimento econômico multiescalares - construídas em âmbitos de governos nacional, estadual e locais - no decorrer do período de 1980-2000 devido aos diagnósticos acerca da estagnação da sua dinâmica produtiva, principalmente quando comparada com a metade norte do estado do Rio Grande do Sul e outras subregiões que constituíram polos industriais. Diante de uma concepção que considerava - ou ainda considera - a região a partir do que se chama de “vocação agropecuária” (RIO GRANDE DO SUL, 1998; 1999), parte relevante dos objetivos dos projetos e programas econômicos apresentavam o viés de desenvolver esse tipo de cultura produtiva, tendo como um primeiro foco diversificar a produ o agropecuária e desenvolver as pequenas cadeias produtivas, e um segundo foco no desenvolvimento industrial do setor de

alimentos (CARGNIN, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 1999). No entanto, esta pesquisa soma-se a outros estudos acerca da verificação de que pouco do que foi constituído teoricamente nesses planos foi colocado em prática ou os efeitos de tais programas não apresentaram potencial de se manter a longo prazo (CARGNIN, 2014). Sobretudo, o percurso da reestruturação produtiva tomou um sentido inverso aos objetivos planejados estrategicamente para a região: a ampliação de uma cultura produtiva de baixa dinamicidade e baixo potencial de geração de empregos e distribuição de renda. O mercado de *commodities* agropecuárias cresce expressivamente na Metade Sul, mantendo a estrutura de concentração dos recursos econômicos, sociais e ambientais.

Assim, retoma-se a principal problemática deste capítulo, que pretende descrever parte do processo de reestruturação produtiva recente regional, a partir da análise de estatísticas disponíveis em bancos de dados públicos e de documentos provenientes de organizações estatais, além de organizações do mercado agropecuário regional que apresentam os contornos desta discussão e as suas políticas construídas: *quais as implicações recentes das transformações macroeconômicas na estrutura produtiva da Metade Sul?*

Na primeira seção serão abordados aspectos gerais das mudanças da política macroeconômica que se vinculam às configurações do mercado agropecuário, apresentando alguns contornos conjunturais, em escala nacional, que se apresentam como fator explicativo para a reestruturação regional. Nessa parte, serão descritas algumas alterações e reproduções das concepções e práticas econômicas, com ênfase nas organizações e instituições estatais, que auxiliam na explicação do atual quadro de primarização das exportações, e serão apresentados alguns dados que ilustram os efeitos dessa estratégia no território nacional. A pretensão, neste caso, é demonstrar as implicações das políticas macroeconômicas no processo de desenvolvimento das regiões, para posteriormente compreender o processo, levando em conta as suas especificidades locais.

Na segunda seção será realizada uma discussão acerca do processo de desenvolvimento da Metade Sul e suas repercussões no mercado agropecuário. A região foi constituída pelas organizações estatais, em meados dos anos de 1990, como uma das prioritárias para a construção de planos estratégicos que tinham como objetivo a superação das disparidades socioeconômicas territoriais (CARGNIN, 2014). Dessa forma, foram organizados fóruns, projetos e programas nacionais, junto ao órgão estadual e locais, com potencial de incidir na reestruturação do mercado agropecuário regional. Com auxílio de literatura especializada, nesta parte serão analisados os efeitos dessas articulações políticas e das contradições emergentes,

vinculadas tanto a conflitos com a atual estratégia nacional, quanto às ações dos atores dominantes do mercado agropecuário vinculados à Metade Sul. Aqui, o objetivo trata-se de apresentar empiricamente a problemática que decorre da contradição residente no processo de desenvolvimento que precisa aliar os interesses dos nichos do mercado com as estratégias governamentais de desenvolvimento regional.

Na terceira seção, serão apresentadas as principais expressões da reestruturação produtiva recente na região, a partir da análise estatística dos dados. Como já foi referido, os principais efeitos relacionam-se com os interesses dos grupos que ocupam posição dominante no mercado agropecuário imbricado na Metade Sul, afastando-se da concepção construída, com ampla participação pública e governamental, e formalizada em projetos econômicos multiescalares. Além disso, esses efeitos estão expressivamente atrelados à tendência nacional de primarização produtiva e suas implicações sociais.

2.1 Estratégia Macroeconômica: especialização primário-exportadora

A partir dos anos 2000 consolida-se a reorientação da pauta estratégica de relações comerciais externas do Brasil, em que um efeito econômico central trata-se de um possível processo, em vigência, de primarização produtiva. No Brasil, uma expressão jurídica institucional do direcionamento comercial à exportação de produtos com baixo valor agregado é a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), que isenta tais mercadorias do pagamento do ICMS. Soma-se a isso os amplos investimentos em forma de subsídios e créditos a taxas de juros reduzidas ofertadas ao mercado de *commodities* agropecuárias apresentados anualmente, desde 2003, pelo Plano Safra. Estímulos que não são verificados no que tange às cadeias de produtos de maior intensidade tecnológica.

Como resultados, pode-se citar a ampliação de interesses de investidores no mercado de *commodities* e de terras, a expansão das fronteiras agrícolas a partir da flexibilização da regulação dos direitos de propriedade sobre a terra, além de destacar o aumento da produção e exportação de soja como o mais expressivo do período, devido, principalmente, à ampliação da demanda chinesa por proteínas. Sobretudo, destaca-se que esta configuração de práticas econômicas, alicerçadas no objetivo de ampliar a exportação de *commodities* para equilibrar a balança comercial, apresenta reflexos na ausência de constituição de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Isso, pois, como será desenvolvido nesta seção, existem

incongruências entre as perspectivas econômicas alinhadas aos interesses do mercado de *commodities* e as demandas para acelerar as cadeias de maior intensidade tecnológica, as quais poderiam gerar melhores condições de emprego e valorização salarial para a população trabalhadora. Sobretudo, mesmo que pareça contraditório, essa lógica econômica pode contribuir para o atual contexto de insegurança alimentar - provocado pela elevação dos preços dos alimentos, aumento da desigualdade de distribuição de renda e do desemprego.

Tal conformação econômica foi construída processualmente diante de uma necessidade que se apresentava para solucionar os efeitos de crises que emergiram a partir dos anos de 1980. A resolução da crise monetária, tendo a crise do petróleo (1979) como seu principal fator, da alta inflação e do desequilíbrio das contas externas torna-se a agenda prioritária dos governos vigentes na formulação de medidas econômicas no período. Alguns analistas determinam esse processo como um marco da falência da estratégia industrial de substituição de importações adotada até então. Outro fator relevante é o modo de integração ao contexto de globalização e as suas implicações nas estruturas econômicas e políticas da América do Sul alinhado ao estabelecimento de uma democracia liberal no Brasil (CARGNIN, 2014; DELGADO, 2012; NOZAKI, 2010). Politicamente, esse processo permitiu que agentes do mercado atuassem endogenamente às organizações estatais, articulando interesses de seus nichos em projetos de desenvolvimento, implicando diretamente nas políticas regionais, além da atuação direta de *players* globais sobre os espaços locais.

Nesse sentido reside o conflito entre os interesses dos nichos de mercado e o papel do Estado em constituir uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que os atores do mercado requisitam que os governos estabilizem as instituições que regulam as trocas econômicas de acordo com os seus interesses e perspectivas, os mesmos incidem nas estruturas estatais de modo a interromper estratégias de desenvolvimento que apresentem potencial de restringir os seus recursos - seja de retornos financeiros, seja de direitos de propriedade ou outras formas de poder sobre o campo econômico. Ao analisar as últimas décadas no Brasil, depara-se com uma não linearidade nas políticas de desenvolvimento, isso, quando existe um salto da construção teórica presente nos planos para a construção prática presente na efetivação dos projetos e programas delineados.

A partir de 2003, por exemplo, inicia-se um ciclo de retorno a tentativas de construção de um projeto industrial para o Brasil, o qual, segundo Curado (2017), apresenta diversas limitações, de acordo com as perspectivas teóricas vinculadas à noção de neodesenvolvimentismo, como por exemplo, a escolha de “campeões nacionais” para os

investimentos por via dos bancos públicos e a não consolidação de um caráter estratégico de longo prazo nos planos de desenvolvimento. No entanto, o autor destaca a pertinência da presença estatal na economia do período diante das sucessivas crises pós 2008, utilizando os bancos públicos como instrumento de investimentos mediante maior oferta do crédito a redução de taxas de juros, superando, em 2013, a oferta de créditos por bancos privados e internacionais, o que auxiliou na sobrevivência econômica quando os últimos reduziram a participação na indústria nacional. Ainda assim, vale-se da crítica que tais medidas foram insuficientes para consolidar uma estratégia nacional de desenvolvimento, inclusive pelo caráter de dispersão na distribuição dos recursos e ausência de metas de inovação.

Nesse sentido, nota-se que, em meados de 2015, o retrocesso da escalada industrial - que ainda não havia chegado a um nível de amadurecimento sequer comparável com o período que antecede aos anos de 1980 - repercutindo no aumento dos níveis de desemprego e de distribuição de renda. Muito se deve por pressões políticas por agentes representantes dos mercados financeiros, principalmente o nicho que visualiza no comércio externo das *commodities* agropecuárias uma possibilidade de expansão de seus recursos. Essa pressão consolidou-se na formação de uma coalizão política em torno da agenda de superar o déficit das contas públicas que se agravou no período. A concepção que se formava era de que os gastos orçamentários retirados da poupança pública no período de crise, que eram destinados a sustentar políticas sociais e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, além dos estímulos à indústria nacional, dentre outros, deveriam ser reduzidos para recuperar o equilíbrio das contas públicas³ e garantir segurança aos investidores privados e externos.

Aproveita-se deste ponto para questionar e criticar esta concepção, a partir de uma síntese elaborada por Curado (2017), em pelo menos dois sentidos: o primeiro reporta-se à perspectiva neodesenvolvimentista, que aponta que um dos objetivos da formação de uma poupança nas contas públicas é justamente possibilitar a utilização desses recursos para manter os níveis de crescimento de um país em períodos de crises econômicas. O outro sentido confronta a lógica econômica ortodoxa estabelecida que reivindica a manutenção dos saldos

³ Essas informações podem ser verificadas nas discussões públicas que ocorreram em torno da aprovação da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional n.º 95). Posteriormente, podem ser verificadas em torno da exigência ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101), acionada no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no ano de 2016. Além disso, os contornos dessas discussões foram relatados em entrevista para esta pesquisa cedida por um agente (Entrevistado 1) que foi nomeado, durante o governo de Dilma, presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), posteriormente sendo indicado para Superintendente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no período, também coordenou o processo de regularização fundiária na Amazônia, possibilitando informações que serão relevantes para este e para o próximo capítulo desta dissertação.

superavitários como motor de crescimento de um país - principalmente de economias emergentes e desenvolvimento manufatureiro em atraso, como é o caso do Brasil, em relação aos países desenvolvidos - a partir dos próprios efeitos dessa estratégia, quando realizada de forma isolada. Nessa perspectiva, uma estratégia de desenvolvimento deve assegurar certo equilíbrio nas contas, garantindo poupanças públicas, no entanto, deve estar aliada com ações de controle da inflação, da taxa de câmbio e do emprego. Além disso, há análises que apontam que os gastos primários influenciaram menos nos saldos negativos da dívida pública do que a política cambial do contexto e as altas taxas de juros pagas pelo Estado aos agentes financeiros que possuem os títulos da dívida (GENTIL; ARAÚJO, 2014).

A partir deste ponto pode-se retomar o modelo teórico apresentado no primeiro capítulo desta dissertação para se pensar esses aspectos econômicos a partir da premissa de que as suas instituições reguladoras não devem ser encaradas como receitas que devem ser seguidas para atingir o equilíbrio financeiro ou desenvolvimento produtivo esperado, mas que são, também, resultados de lutas sociais em torno da distribuição desses recursos. Para o caso aqui analisado compreende-se a pertinência dos estudos de Streeck (2012) acerca das crises financeiras recorrentes do que denomina “capitalismo democrático”, que resultam em pressões sociais em que, resumidamente, encontra-se de um lado os agentes financeiros que demandam a manutenção da extração de seus rendimentos a partir de instrumentos como o pagamento dos juros das dívidas públicas dos Estados, e de outro lado os atores vinculados a classes trabalhadoras com reivindicações internas aos países pela manutenção de gastos públicos para garantir políticas sociais, níveis de crescimento do emprego e salarial, controle da inflação, direitos sociais.

Após a crise de 2008, verifica-se esse movimento no Brasil. Para a manutenção dos gastos sociais primários estabelecidos institucionalmente, a valorização salarial, os estímulos à indústria, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, dentre outros, de forma conjunta com a manutenção das taxas de juros valorizadas dos títulos da dívida pública, agravou-se a situação fiscal, ampliando o *déficit* das contas públicas. Em 2013 a dívida atingiu 59,2% do PIB. Situação agravada por diversos fatores do contexto, como o fato de que em 2014 se tem os primeiros registros de saldos negativos da balança comercial desde o início dos anos 2000 (GENTIL; ARAÚJO, 2014).

Não é pertinente comparar diretamente as crises das décadas de 1980 e 1990 com o período que sucedeu 2014, devido aos distintos contextos conjunturais, entretanto, demarca-se estes três aspectos semelhantes: o desequilíbrio das contas públicas afetando a dívida, os

decorrentes cortes orçamentários, e a centralidade que se atribui à comercialização externa de *commodities* agropecuárias e minerais enquanto estratégia para atrair a moeda estrangeira e auxiliar no equilíbrio da balança comercial. Assim, diversas instituições que regulam o mercado agropecuário são alteradas no sentido de propiciar a sua expansão.

As políticas econômicas direcionadas ao mercado agropecuário sofreram alterações mediante as mudanças do contexto das décadas de 1980 e 1990. Primeiramente, o crédito rural subsidiado que foi estabelecido nas décadas de 1960 a 1970 foi desarticulado nos anos de 1980, diante da redução dos investimentos públicos devido às crises das dívidas interna e externa (IPEA, 2004). A intervenção estatal passou a se dar principalmente por via da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a qual vigora até os dias atuais. Essa medida de intervenção no mercado é definida não pela imposição de um preço, mas pela garantia de um rendimento mínimo prospectado pelas agências do mercado agropecuário, por via de propostas anuais elaboradas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e apresentadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Economia e ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Os instrumentos utilizados pelo Estado para a garantia dos preços mínimos são, prioritariamente, a compra pública do excedente da produção, os investimentos para infraestruturas de estocagem, e incentivos financeiros à comercialização.

Entretanto, a partir de 2003, a política de créditos rurais subsidiada é rearticulada por via do Plano Safra. O plano oferta recursos públicos anualmente por via do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e do Banco do Brasil, em articulação com bancos privados, e tem ampliado o volume de investimento ao longo dos últimos anos, como é apresentado na **Tabela 1**. Além disso, a ampliação do montante desse recurso ocorre junto com a redução das taxas de juros e aumento dos limites de financiamento ao longo do período. Os investimentos são direcionados para o custeio, comercialização e investimentos. As linhas do programa comportam créditos para aquisição de insumos e máquinas, equipamentos de irrigação, construção de estruturas de armazenagem, investimentos em tecnologias, dentre outros. Os preços mínimos são articulados pelo programa pela via de recursos destinados à aquisição do excedente da produção e à manutenção dos estoques. Além disso, salienta-se que a intervenção do Estado na oferta de crédito rural ocorre, além da fixação das taxas de juros e direcionamento dos recursos, por via de ações como negociação das dívidas dos produtores rurais.

Destaca-se, do Plano, as medidas como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), sendo um recorte do recurso para essa categoria; MODERFROTA, que destina recursos para aquisição de máquinas e tratores; o Programa de

Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, sendo um acréscimo destinado para a capacitação da agricultura sustentável; o INOVAGRO, que destina recursos para projetos de inovação tecnológica no setor de produção agropecuária; programas de seguro rural, que alteram prioridades de produção e região ao longo do período; programas de financiamento para cooperativas (Prodecoop e Procap-agro); além do Plano Safra para a Agricultura Familiar.

Por mais que a produção de *commodities* para exportação não tenha sido retirada do centro da agenda comercial estratégica do Brasil por todo o período, a partir de 2014 verifica-se outras mudanças nas instituições reguladoras dessa prática que propiciaram sua expansão. Alguns exemplos tratam-se das mudanças recentes nas legislações acerca da regularização fundiária, que serão abordadas posteriormente nesta seção, que permitem flexibilizar a venda de terras, bem como ampliar as fronteiras agrícolas. Outro elemento trata-se da ampliação proporcional do volume de créditos rurais em relação ao conjunto do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019), entre os anos de 2014 e 2018, o crédito rural obteve crescimento mais elevado quando comparado com o saldo total do SFN. A explicação é que a partir da crise do período, o saldo total do SFN obteve um desempenho pior (de 3,9% a.a.) do que o setor rural, que obteve registro de queda de 1,4% a.a. “Enquanto o saldo total do crédito no Sistema Financeiro Nacional (SFN) representava de 34,7% do PIB em 2007 e 47,7% em 2018, o saldo total do crédito rural, por sua vez, alcançava 78,2% do PIB agropecuário em 2007, saltando para 109,0% em 2018” (IPEA, 2019, p.2).

Nesse sentido, apresenta-se a evolução dos investimentos em crédito rural por via do Plano Safra na **Tabela 1**.

Tabela 1 - Evolução dos Investimentos (R\$) destinados ao Plano Safra⁴

Período	2003/2004	2005/2006	2008/2009	2010/2011	2012/2013	2014/2015	2016/2017	2018/2019	2021/2022
Montante (R\$)	32,5 bi	53,35 bi	78 bi	116 bi	136 bi	187,7 bi	185 bi	194,5 bi	251 bi

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

⁴ Os dados podem ser encontrados no endereço virtual do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br>>. Acesso em 22 de dezembro de 2021.

Além da prioridade de destinação dos investimentos, apresentam-se outras incongruências presentes na atual política macroeconômica brasileira relativas à expansão da produção e exportação de *commodities* agropecuárias e a redução da capacidade do setor industrial no Brasil. A valorização cambial, tema atual no Brasil, sendo política amplamente defendida tanto pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, quanto pelos atores vinculados ao agronegócio, é um exemplo de desarmonia entre as cadeias produtivas. Em um primeiro sentido, pela própria dificuldade imposta aos setores industriais nacionais em adquirir a matéria-prima, pois além das diferenças de tributações para a compra interna e externa, devido às isenções de impostos e taxas para a exportação de produtos primários, o câmbio elevado amplia os interesses dos agentes econômicos que atuam nos mercados de *commodities* a comercializar externamente. Esse conjunto de fatores eleva o preço dos produtos, dificultando a competitividade das cadeias de agregação de valor internas. O outro sentido é verificado na dificuldade de importar insumos e maquinarias necessários para o desenvolvimento de determinadas indústrias brasileiras, em que as tecnologias não são produzidas internamente⁵.

De todo modo, o desenvolvimento da indústria no Brasil, principalmente no que diz respeito à alta e média-alta tecnologia, não atingiu um patamar de pleno desenvolvimento antes dos processos de declínio, o que parece fazer retomar periodicamente certa dependência à estratégia de primarizar as exportações como um modo de inserção no mercado internacional. A última declinação tem seu marco no ano de 2018, em que a participação da indústria no PIB apresentou o menor índice desde 1947, de 11,3% (IEDI, 2019).

O atual quadro conjuntural da primarização das exportações no Brasil é melhor ilustrado na seguinte passagem da carta, de edição n.º 1113, do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI):

⁵ Essas informações podem ser ilustradas a partir do debate promovido pelo setor industrial de carnes sobre a agenda de taxação de exportação de boi vivo, que foi pautado pela União Nacional da Indústria da Carne (UNIEC), pelo Sindicato das Indústrias de Carnes do Rio Grande do Sul (Sicadergs) e pela Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo), em que apresentaram esses elementos acerca das dificuldades de adquirir a matéria-prima e a redução da competitividade do setor, devido à elevação dos preços e das exportações. <<https://abra.ind.br/uniec-lamenta-decisao-da-camex-sobre-a-nao-taxacao-das-exportacoes-de-bovinos/>> Acesso em 10 de dezembro de 2021. Em outro sentido, podem ser ilustradas pela posição da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e da Federação da Associação dos Arrozeiros do Rio Grande do Sul (Federarroz), em que comemoram a valorização cambial como sendo um dos fatores que garantem as margens de lucros esperadas ao produtor rural. <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/mercado-e-cia/arroz-preco-pandemia/>> Acesso em 10 de dezembro de 2021.

Os nove primeiros meses de 2021 registraram superávit comercial US\$ 56,6 bilhões, recorde em dólares correntes para esse acumulado do ano. Esse maior saldo ocorreu com exportações crescendo 37,0% de US\$ 155,7 bilhões para US\$ 213,4 bilhões, o maior montante exportado para janeiro-setembro em toda a série. As importações também cresceram bastante, 36,4% chegando a US\$ 156,8 bilhões, o maior volume importado para tal acumulado desde 2014.

Esse superávit foi obtido sobretudo pelo recordista saldo positivo de US\$ 93,9 bilhões, dos demais produtos, mormente agropecuários e minerais. Suas exportações atingiram US\$ 108,7 bilhões, patamar também recorde em dólares correntes para acumulado até o nono mês, ultrapassando em mais de US\$ bilhões o maior montante exportado desses bens até então, obtido em 2011.

No caso dos produtos tipicamente oriundos da indústria da transformação, o déficit aumentou frente a igual acumulado do ano anterior, saindo de US\$ 22,8 bilhões para US\$ 37,3 bilhões. Desde 2014, o déficit não era tão elevado para esses itens em janeiro-setembro. As exportações aumentaram 26,6% para US\$ 104,6 bilhões, seu maior montante exportado desde o acumulado dos três trimestres iniciais de 2012. As importações cresceram 34,7%, alcançando US\$ 141,9 bilhões (IEDI, 2021, p.3).

Gentil e Araújo (2014) argumentam que a consolidação da especialização regressiva contribui negativamente com o saldo das contas externas, pois os saldos superavitários da balança comercial não são suficientes para equilibrar o *déficit* do saldo da balança de serviços e rendas, o qual se amplia na medida em que se retrocede a produção interna de produtos manufaturados. Isso porque torna o país mais dependente de Investimentos Diretos Externos (IDE), o que repercute no aumento da dívida. Outro elemento trata-se do aumento das práticas de aluguel externo de máquinas e equipamentos (que não são registrados como importação, o que pode mascarar os resultados dos saldos da balança comercial). Ou seja, a prática de exportação de produtos de baixo valor agregado contribui apenas em certa medida para o equilíbrio das contas externas. Soma-se a isso a dependência da trajetória volátil dos preços internacionais das *commodities* agropecuárias e minerais para a consolidação das divisas.

Salienta-se que 31% das exportações brasileiras para China (o maior percentual de participação nas exportações, com 32,4%) são de soja, seguida de 27% de minério de ferro. No Rio Grande do Sul, 30,8% das exportações são direcionadas à China, sendo 21% de soja, os maiores índices estaduais (MDIC, 2021). Uma das explicações para isso parte das mudanças nas práticas de consumo em países em ascensão no desenvolvimento capitalista, com protagonismo da China, que, mediante a elevação da renda *per capita*, ampliam a inserção de proteínas no consumo da população. Sob esta lógica que se constitui uma parceria estratégica entre Brasil e China, em que o primeiro passa a ser o principal polo exportador de proteínas

(soja e carnes), e a China o polo exportador, reconfigurando esse mercado em escala global (ESCHER; WILKINSON, 2019). Em 2009 a relação do Brasil com a China ultrapassou os Estados Unidos como maior parceiro comercial do país. Neste ano, foram realizados 13 acordos com o governo chinês, que envolveram, dentre outros estabelecimentos para a troca, cooperação para o petróleo, equipamentos, acordos de legislação e comércio de produtos agrícolas, e obteve 16,9% da participação do comércio brasileiro. Já se apresentava a demanda de exportações de produtos não manufaturados, como o exemplo da soja, pois a pretensão chinesa era agregar valor internamente, realizando o processamento do grão para transformar em farelo e em óleo (BRASIL, 2013).

Destaca-se que o mercado de consumidores de proteínas está em expansão, o que se apresenta como uma janela de oportunidades para o mercado da soja e de carnes brasileiro, o que se reflete expressivamente na Metade Sul, que tem, nessas duas culturas produtivas, os seus principais investimentos. Nesse sentido, a cultura produtiva do grão de soja expande-se por todo território nacional (FLEXOR; LEITE, 2017; ESCHER; WILKINSON, 2019), com auxílio de incrementos tecnológicos e pesquisas realizadas para desenvolver o grão em tipos distintos de climas e solos, pois apresenta potencial de valorização do preço, o que de forma aliada a atual taxa de câmbio, e um conjunto de outros fatores, retorna com os lucros esperados aos investidores financeiros e produtores rurais.

Essas perspectivas em expansão sobre essas trocas comerciais estão alinhadas com o fenômeno da expansão das fronteiras agrícolas. Isso não diz respeito somente à soja, pode-se citar o milho e a pecuária, porém de forma menos expressiva que o primeiro. Vieira Filho (2016) realiza estudo reforçando uma ampla verificação acerca do direcionamento da ampliação das fronteiras agrícolas para as regiões Centro-oeste, Norte e Mapitoba, destacando também os ganhos de produtividade nessas regiões. Este último ponto, proporcionado pela incorporação de tecnologias que ampliam os rendimentos, é essencial para se pensar na redução do consumo dos recursos naturais. No caso, a sustentabilidade tem sido um tema emergente nas agendas apresentadas aos setores do agronegócio brasileiro, tanto por pressões internacionais que têm apresentado essa demanda para abrir mercados de consumidores, quanto pela possibilidade de agregar valor ao produto com selos de “sustentável”, além das coerções crescentes relacionadas às mudanças climáticas que estão vinculadas com o processo de devastação ambiental.

No entanto, a incorporação de tecnologias que ampliam os rendimentos não tem reduzido ou impedido a ampliação do uso dos recursos naturais no Brasil. Como pode ser visualizado na **Tabela 2**, em um quadro comparativo, considerando o total de lavouras, de 2006

a 2021 o uso de terras foi expandido para mais de 21 milhões de hectares. No Rio Grande do Sul, essa expansão do uso, no período, foi de quase 2 milhões de hectares. A área destinada à lavoura de soja foi destacada das demais culturas para verificar a evolução da proporção que ocupa em relação às demais. Em 2006, o plantio de soja representava 35,23% das áreas totais de lavouras no Brasil, já no Rio Grande Sul, a proporção era de 49,36%. Em 2021, passa a ocupar 46,14% da área em relação ao total de lavouras em território nacional, sendo que no estado a evolução atingiu a proporção de 62,2%.

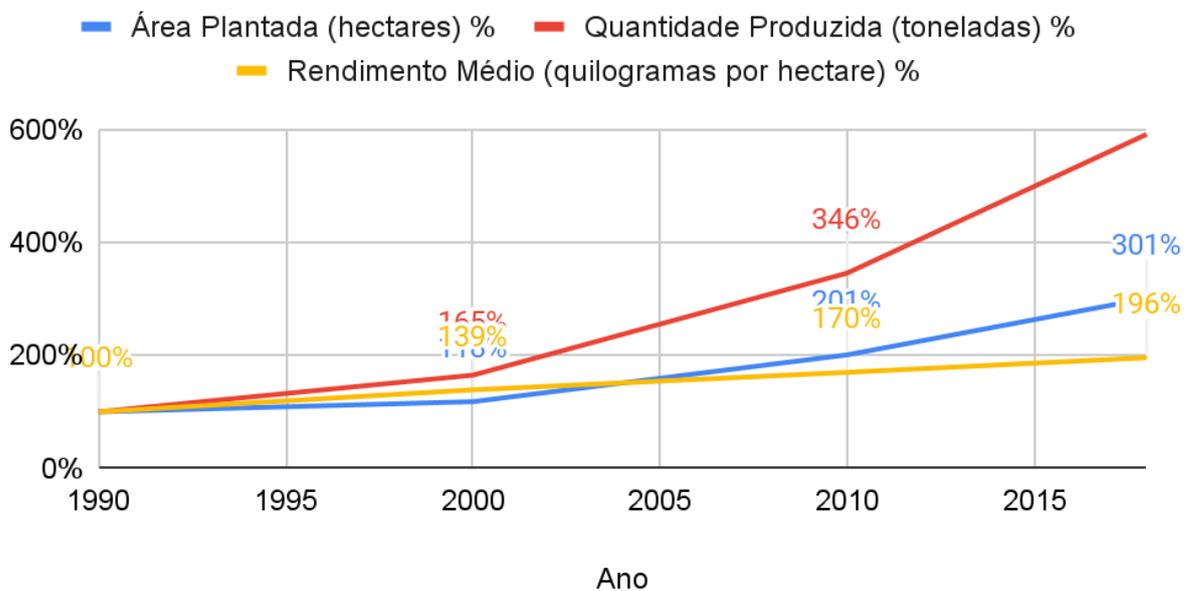
Tabela 2 - Evolução da Área Plantada - Total de Lavouras/Soja (ha) - Brasil e Rio Grande do Sul

	2006	2006	2021	2021
	Total (ha)	Soja (ha)	Total (ha)	Soja (ha)
Brasil	62.570.118	22.046.825	84.295.352	38.898.843
Rio Grande do Sul	7.836.987	3.868.501	9.817.270	6.107.320

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021)

O cultivo de soja, que está em processo de expansão, já ocupa quase metade das áreas totais de lavouras no Brasil e ultrapassa esse nível no Rio Grande do Sul. A partir de outro recorte temporal, que pode ser visualizado na Figura 1, pode-se visualizar que ao longo das quase três décadas antecedentes a 2019 a área destinada à produção do grão cresceu, proporcionalmente, em níveis superiores ao rendimento médio. No entanto, ambos os indicadores são expressivos, correspondendo ao nível de evolução superior da quantidade produzida. O que demonstra que até o momento, os investimentos em incrementos tecnológicos não foram funcionais para poupar os recursos naturais, mas para somar os rendimentos à expansão do uso dos primeiros, de modo a ampliar o resultado da produção.

Figura 1 - Variáveis da Produção do Grão de Soja no Brasil



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021). Gráfico elaborado pela autora.

Trata-se de uma verificação empírica do que representa o *boom* das commodities. Esse é um mercado em expansão, devido a perspectivas de valorização dos preços e ampliação da demanda. Reporta-se novamente a Flexor e Leite (2017) para destacar que os investimentos em ativos alicerçados nestas *commodities* também se encontram em processo de expansão devido à garantia de liquidez no mercado. Não somente pela demanda crescente, mas pelo conjunto de instituições econômicas que resguardam os retornos financeiros aos produtores rurais. É pertinente demarcar que as taxas de juros dos créditos de custeio do ciclo produtivo são subsidiadas, que a política de estoques é uma garantia de que o Estado possa comprar o excedente, quando houver, sendo que quando a oferta é maior do que a demanda, a mesma política garante o estabelecimento de preços mínimos prospectados pelos produtores rurais e outros agentes do mercado. Além disso, como descrito no capítulo 1, a valorização do preço das *commodities*, ou seja, da renda que pode ser obtida pelo uso da terra, implica na valorização dos preços da mesma - da venda, dos arrendamentos, e também dos ativos que estão nela alicerçados. Ou seja, na atual circunstância institucional, os investimentos na *commodity* são altamente lucrativos e articulam em um mesmo negócio o mercado de terras e o mercado financeiro. Esses são alguns indicativos de como os atores do mercado financeiro podem se comportar nesse processo e incidir nessa estratégia. Apesar desta pesquisa não ter adentrado

neste tema, destaca-se aqui a sua pertinência para a compreensão mais aprofundada do contexto e sua problemática.

Nos anos recentes, visualiza-se a emergência no ambiente institucional de novas regras que versam acerca dos direitos de propriedade sobre a terra, no sentido de facilitar a posse privada sobre áreas públicas e expandir as fronteiras agrícolas. Primeiramente, cita-se as alterações, em vigência, de legislações de modo a flexibilizar e ampliar as possibilidades de regularização fundiária sobre ocupações territoriais ilegais. Pode-se citar os Projetos de Lei Nº 2633/20⁶ e Nº 510/21⁷, em tramitação, que têm como pretensão alterar a Lei Nº 11.952/09, que dispõe sobre a regulamentação de terras em território da Amazônia Legal. As principais alterações legislativas podem ser visualizadas na Tabela 3:

Tabela 3 - Quadro Comparativo entre as Legislações de Regulação Fundiária

Destaques	Lei 11952/2009	PL 2633/2020	PL 510/2021
Marco Temporal	2008	2008	2012
Requisitos	Declaração até 4 MF	Declaração até 6 MF	Declaração até 2.500 ha
Dispensa de Vistoria	Até 4 MF	Até 6 MF	Todos
Titulação de Terras Ocupadas Ilegalmente (Venda Direta)	Até 2011	Até 2011	Até 2014
Regularização Fundiária	Amazônia Legal	Brasil	Brasil
Celebração de Convênios e Contratos	Estados e Municípios	Cartórios, Bancos, Correios, Sistema Nacional de ATER, DF, Estados e	Cartórios, Bancos, Correios, Entidades de Classe, DF, Estados e

⁶ A tramitação do Projeto de Lei pode ser visualizada em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>>. Acessado em 04 de janeiro de 2022.

⁷ A tramitação do Projeto de Lei pode ser visualizada em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>>. Acessado em 04 de janeiro de 2022.

		Municípios	Municípios
--	--	------------	------------

Fonte: BRASIL. Lei nº. 11952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.633, de 14 de maio de 2020. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>> . Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 510, de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>>. Acesso em 05 de janeiro de 2022.

Entende-se que a regularização fundiária, além de permitir o registro da posse da terra, possibilitando ao produtor o acesso ao crédito rural e inserção na cadeia produtiva, à luz das discussões realizadas em 2009, acerca da Lei nº 11.952/09, garante a efetivação de direitos básicos, como o saneamento básico e demais estruturas necessárias para o desenvolvimento social rural-urbano. Sobretudo, a regularização fundiária também tem o papel de limitar os direitos sobre a posse da terra, por exemplo, impedindo o avanço produtivo sobre territórios de preservação ambiental ou sobre demarcações territoriais reservadas a comunidades tradicionais locais. Trata-se de uma discussão que suscita polêmicas e contradições devido, principalmente, ao fato de que as instituições jurídicas que versam sobre as ocupações rurais e urbanas não apresentam um nível de “amadurecimento” suficiente para dar os contornos necessários que possam gerar equilíbrio entre os direitos sociais da população que instaura seus locais de moradia e de trabalho em territórios não regulamentados e a preservação dos recursos naturais.

No entanto, as mudanças, previstas nos PLs 2.633/2020 e 510/2021, incidem centralmente os princípios e objetivos presentes na legislação vigente (Lei nº 11952/2009), alterando a concepção social que a institui, e correspondendo a um sentido do qual movimentos sociais têm denunciado e denominado como o de “legalizar a grilagem de terras”. Primeiramente, substitui-se à restrição das regularizações fundiárias em território da Amazônia Legal para todo território nacional. Ainda, amplia-se o marco temporal (de 2008 para 2012),

além do período limite para titular terras ocupadas ilegalmente por venda direta (de 2011 para 2014). Sobretudo, a legislação vigente versa sobre pequenos produtores rurais, pois os requisitos para adquirir titulação e obter dispensa de vistoria são para proprietários de imóveis rurais de até 4 módulos fiscais. Os projetos de leis pretendem ampliar para médias e grandes propriedades, sendo que o primeiro PL propõe que a declaração seja de imóveis de até 6 módulos fiscais, e o segundo de até 2.500 hectares, que configuram grandes propriedades rurais, sendo dispensados de vistorias. Por fim, a celebração de convênios e contratos deixaria de ser restrita às organizações estatais, e passaria a valer também para cartórios, bancos e entidades de classe locais.

Ou seja, os objetivos das alterações das leis tratam-se de expandir a concepção balizada na garantia de direitos à população em situação de precariedade social, para possibilitar a legalização da grilagem de terras. Fenômeno crescente em todo território nacional, principalmente na Amazônia e Pantanal, incidindo diretamente nos recordes atuais de desmatamento. Produtores rurais de *commodities*, centralmente da pecuária e da soja, têm expandido práticas de ocupações irregulares. O desmatamento e os incêndios provocados afetam drasticamente os recursos naturais, sendo responsáveis pelo fenômeno das mudanças climáticas. Porém, quando em comparação com tais vegetações, pouco tem aparecido na mídia sobre as implicações ambientais que o Pampa vem sofrendo devido ao mesmo processo. Sobretudo, atualmente este fenômeno - ocupar grandes extensões de terras públicas ou com caráter de preservação dos recursos naturais com objetivos comerciais ou financeiros privados - é ilícito, cabendo às organizações e instituições governamentais limitarem e impedirem tais práticas sociais, porém, com as mudanças previstas nas legislações, passarão a ser consideradas legais.

Além disso, compreende-se que se expandem as possibilidades de atuação de *players* globais no mercado agropecuário a partir de nova regularização para a apropriação de terras em território nacional. Em 2020, com a aprovação da Lei nº 13.986/2020 (“Lei do Agro”), ficou estabelecida a possibilidade de aquisição de terras nacionais por agentes externos por meio de alienações fiduciárias em favor dos credores estrangeiros, inclusive no que tange às áreas de fronteira. Ou seja, pode-se constituir imóveis rurais enquanto patrimônio em afetação, a pedido do proprietário para garantir a Cédula Imobiliária Rural (CIR) ou Cédula de Produto Rural (CPR), possibilitando que investidores externos se tornem proprietários de imóveis rurais no Brasil mediante transações de liquidações, as quais não ficam restritas a esta prática, mas a quaisquer práticas de liquidação de dívidas. Flexor e Leite (2017) apresentam em pesquisa um

levantamento do processo crescente de estrangeirização de terras no Brasil, sendo acompanhado pela valorização de preços das mesmas.

Dessa forma, retoma-se a questão da estratégia de desenvolvimento nacional para articular três problemas sociais implicados pelo agronegócio: os desestímulos à indústria de média e alta tecnologia, a ampliação das fronteiras agrícolas e a insegurança alimentar. Esses três aspectos devem ser considerados dentro do problema que se apresenta pela ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento e estão articulados entre si. O desenvolvimento industrial é essencial para dinamizar a economia, sendo um motor de inovação (IEDI, 2019) com potencial de gerar emprego e qualificar a mão-de-obra, elevando a renda *per capita*, além de inserir competitivamente o país na economia global, garantindo níveis maiores de soberania. A lógica inversa é verdadeira, e se verifica diante da atual conjuntura do Brasil.

A aposta na dependência das *commodities* agropecuárias para manter os saldos comerciais equilibrados, além de não garantir, absolutamente, os aspectos sociais do desenvolvimento recém elencados, apresenta a demanda de espoliar os recursos naturais em ordem crescente, pois para ampliar a renda que pode ser obtida da terra é necessário aumentar os seus rendimentos, o que os incrementos tecnológicos não garantem nos níveis esperados, além do fato de que a agregação valor a esse tipo de produto a partir de insumos tecnológicos é baixa. Ainda, demarca-se a contradição de que ao mesmo tempo em que ocorre a ampliação das fronteiras agrícolas, mediante a alterações de instituições que versam sobre os direitos de propriedade sobre a terra, ocorre o declínio das políticas de reforma agrária. Destaca-se que esta - no modelo consolidado constitucionalmente no Brasil - apresenta potencial de dinamizar economias locais, diversificando culturas produtivas, proporcionando inclusão social no que tange a trabalho e moradia, e, por decorrência, de gerar renda. Além de reduzir a concentração de poder econômico e político possibilitado pela própria estrutura de concentração fundiária.

Além disso, a orientação da produção para exportação prejudica o mercado de consumo interno, contribuindo no contexto atual de intensificação de insegurança alimentar para a população. Isso no sentido em que reduz a oferta, aumentando o preço dos alimentos, considerando que as maiores tributações para a importação do que exportação dos produtos auxiliam nessa elevação de preços. Além disso, a pressão da demanda é um dos fatores explicativos da inflação, bem como a pressão dos custos. A oferta de proteínas está reduzindo diante da demanda brasileira, pois os produtos estão sendo comercializados para o mercado externo, sendo uma opção explicitamente pronunciada pelos agentes econômicos devido aos maiores rendimentos que são propiciados pela exportação (e suas instituições favoráveis, ex.,

taxa de câmbio valorizada, isenção de impostos, ampliação do preço pago pelo consumidor interno diante da oferta reduzida, controle da concorrência).

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2021), a disponibilidade *per capita* de carne bovina, que já havia reduzido em 2020 - de 30 kg/ano para 27 kg/ano - seguiu tendência de descenso em 2021. Em contraponto, as exportações do produto tiveram ampliação, sendo acompanhadas pela valorização da arroba de carne desde abril de 2020 de 50%. A China, que lidera as importações de carne bovina do Brasil, aumentou a compra em 22% no último ano. Os Estados Unidos e Filipinas também aumentaram as importações do produto. Segundo os dados da CONAB (2021), pela expansão da demanda externa, a tendência é manter um processo de valorização do preço da carne. Algo semelhante acontece com a carne suína, a China ampliou a demanda em 40%, e o aumento da oferta também deverá ser destinado ao mercado externo. O arroz também vem apresentando declínio na disponibilidade *per capita* brasileira. Sobretudo, de acordo com dados do IRGA (2021), a quantidade total de importação de arroz foi 882.695 toneladas, já a de exportação foi 958.045 toneladas. O problema que reside nesta prática é o fato de que as taxas que são atribuídas à importação de produtos como o arroz - a exemplo da Tarifa Externa Comum, de 10% - auxiliam a manter o controle dos preços mínimos em níveis elevados, pois a produção interna é destinada à exportação, e as “exigências”, por parte dos agentes do mercado, para atender a demanda interna é de que não haja perda das margens de lucros que podem ser obtidas pela venda externa.

Esses elementos indicam alguns problemas do mercado de *commodities* quando entendido também como um mercado de alimentos e a sua relação com a segurança alimentar. Delgado (2012) aponta que as insuficiências produtivas que incorrem nas falhas de abastecimento alimentar não são explicadas por debilidades técnicas da agropecuária, mas pela estrutura de desigualdade social e de distribuição de renda em que coexiste o desenvolvimento capitalista. O autor verifica que as reduções de alimentos disponíveis *per capita* ocorrem em paralelo com o dinamismo produtivo do mercado dos produtos de exportação. Em sua perspectiva, o cerne da questão é explicado pelos fatores vinculados ao mercado de terras, pois, ao perseguir a renda fundiária, a estratégia direcionada à agricultura para exportação torna-se prioritária devido ao fato de que os preços destes produtos são compatíveis com a renda esperada a ser obtida pelo uso da terra. Soma-se a isso o direcionamento do investimento rural, em que parte das margens de lucro é reivindicada pelos agentes financiadores bancários mediante taxas de juros de mercado como contrapartida do crédito disponibilizado.

2.2 A Construção Política do Processo de Desenvolvimento da Metade Sul

O contexto de reestruturação econômica e produtiva da região da Metade Sul analisado nesta pesquisa ocorre mediante processo de transformações institucionais macroeconômicas permeadas pela emergência das discussões acerca do papel dos Estados e dos mercados no que diz respeito ao desenvolvimento regional. Como já abordado, o principal marco do período entre os anos de 1980 e 2000 é a substituição de uma estratégia desenvolvimentista, mediante governança estatal autoritária, pela inserção de uma estrutura política de ordem liberal-democrática, combinando-se com um novo modo de inserção nas trocas internacionais. Nesse contexto, o processo de desenvolvimento da região foi balizado pela complexidade que se formava mediante as distintas concepções em questão, suscitando contradições entre planos estratégicos construídos por governos e as ações adotadas por grupos econômicos.

A discussão acerca do desenvolvimento regional perpassa, desde então, pelo papel de ações do Estado e de grupos econômicos que podem empreender no espaço social e território e as decorrentes contradições que emergem dessa articulação. Nesse contexto, são construídas concepções de desenvolvimento “local”, vinculadas a racionalidades do mercado, o que, em determinados casos, teria entrado em conflito com as noções de desenvolvimento integrado das regiões constituídas ao longo dos governos de concepção desenvolvimentista que atuaram, direta ou indiretamente, influenciados por formulações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Ou seja, as perspectivas adotadas para a construção de políticas regionais, considerando aspectos macro, micro e inter-regionais, além de multiescalares (gestões municipais, estaduais e nacional) passam a se aliar, ou, em determinados casos, ser substituídas por expectativas de desenvolver os territórios a partir de aspectos como inserção e competitividade em determinados mercados. Decorre, dessa forma, a incorporação de noções como: “crescimento endógeno, sistemas locais de produção, distritos industriais, competitividade, *clusters* e arranjos produtivos locais” (CARGNIN, 2014, p. 12) nas novas elaborações sociais e econômicas para se pensar as políticas para os municípios.

Cargnin (2014) aponta que a discussão, em escala nacional, acerca do desenvolvimento regional apresentou avanços ao longo do período iniciado na década de 1990. Exemplos citados tratam-se da criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a aprovação do Plano Plurianual 2000-2003

e 2008 - 2011 (Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento). No entanto, em um sentido geral, esses avanços restringiram-se à elaboração e afirmação de uma concepção de desenvolvimento e na articulação política entre os atores e entre as regiões, pois diversos projetos constituídos não foram efetivados, muitas vezes pela promoção limitada de recursos, no que diz respeito ao volume e ao acesso. Para ilustrar essa questão, pode-se citar a não aprovação da proposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), não acompanhando a aprovação da PNDR.

Na região da Metade Sul, visualiza-se esse processo a partir das discussões realizadas por organizações estatais e os decorrentes planejamentos para a região, que repercutiram em projetos e programas econômicos, e as ações dos grupos dominantes do mercado agropecuário para a expansão do mercado de *commodities* agropecuárias imbricadas nesse processo. Por um lado, deve-se considerar primeiramente que a região obteve “tratamento especial”, ao menos na construção de perspectivas e projetos econômicos, pelo Estado devido à compreensão constituída acerca das desigualdades regionais que dividiam o estado do Rio Grande do Sul - nesta concepção - em duas metades: a metade norte e a metade sul, sendo que caberia à última a caracterização de “metade pobre”, noção relacionada aos aspectos que envolvem, principalmente, a sua reduzida industrialização. Assim, foram formulados alguns projetos, princípios e objetivos para a reconversão produtiva da região.

Por outro lado, as noções de empobrecimento, declínio ou estagnação econômica da região apresentam-se também no contexto de crise no mercado agropecuário local (1980-2000), propiciada principalmente por fatores externos (as novas regras comerciais, entrada de concorrentes, ampliação da oferta). Nesse sentido, para enfrentar a crise que afetava a sua organização, os grupos dominantes do mercado inseriram-se nos processos de discussão política sobre o desenvolvimento da Metade Sul, com o objetivo de captar parcela dos recursos que poderiam ser destinados para a região.

Ou seja, como delineado no capítulo 1, a caracterização de *parte pobre* do estado serviu para se abrir as diversas possibilidades de investimentos públicos para a região. Esse processo ocorreu de modo a encobrir o fator da estrutura fundiária como explicativo sobre a estrutura de desigualdade regional, eclipsando o tema da concentração dos recursos. Em resumo, mediante o problema da “estagnação” ou “declínio econômico” da Metade Sul, apresentam-se, muito simplificada, dois rumos para os investimentos dos governos: diversificar a produção e industrializar a região, e auxiliar na solução da crise que o mercado agropecuário enfrenta entre as décadas de 1980 e 1990.

Cabe a ressalva que o tema da reforma agrária também está emergente neste processo devido ao tema da estrutura fundiária. De todo modo, é nesse sentido que se destacam os conflitos entre as concepções de desenvolvimento planejado regional e as de investir nos processos produtivos e de mercado já existentes. Para o primeiro caso, de reconversão, haveria uma necessidade de maior intervenção estratégica de governos, com efetivação de projetos e utilização de recursos públicos para desenvolver as cadeias produtivas; no segundo caso, os atores dominantes do mercado agropecuário já estavam organizados e demandavam, basicamente, financiamento público para enfrentar a crise interna.

Nesse contexto são organizados fóruns de discussão acerca do desenvolvimento da região, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RS), com expressivo papel dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDEs), e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Pode-se citar como exemplos a construção do Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul (1998), da Comissão Especial da Metade Sul (1995-1999) e do Gabinete da Metade Sul (1999), além dos Planos Plurianuais organizados pelos COREDEs.

Esses fóruns de discussão eram organizados pelos governos, no entanto, contando com a presença de organizações da sociedade civil (universidades, sindicatos, movimentos sociais) e de atores vinculados aos nichos de mercado, como a FARSUL, representando o mercado das *commodities* agropecuárias. A presença dos últimos trazia concepções distintas para o desenvolvimento regional em relação às apresentadas anteriormente (reconversão industrial, diversificação produtiva e desenvolvimento sustentável). A partir desses, apresentavam-se especificamente os interesses em relação à ampliação das potencialidades produtivas para o seu escopo de mercado, mais especificamente, o da pecuária e o de grãos. Ou seja, esses espaços de organização e deliberação tiveram que articular distintos interesses e perspectivas: de reconversão/diversificação produtiva e do fortalecimento das culturas já existentes e dominantes localmente.

Nesse sentido, os apontamentos de Cargnin (2014), acerca das contradições emergentes que circunstanciam as ações estratégicas do Estado e as práticas de agentes de mercados locais, contribuem com a análise desta pesquisa, pois expõem uma contradição ainda presente nas práticas de gestão para o desenvolvimentos das regiões, principalmente da Metade Sul, que, desde os anos de 1980, é considerada região prioritária nos projetos de desenvolvimento articulados pelo Estado e, ao mesmo tempo, é implicada diretamente pelas ações de agentes econômicos, centralmente vinculados ao mercado agropecuário, o que se reflete em diversos

aspectos contraditórios no desenrolar das atividades econômicas que se desenvolvem endogenamente. Pode-se citar os exemplos da criação do Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL), a inserção da região no Programa das Regiões Diferenciadas e no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) como exemplos da inserção da região na agenda dos governos. Além disso, a consolidação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados em 1994, também representa avanços no que diz respeito à articulação de atores e elaboração de planejamentos estratégicos para o território. No entanto, os resultados dessas políticas não obtiveram repercussão a longo prazo, além disso, os espaços de articulação, a exemplo dos COREDEs, foram ocupados, em diversos momentos, por atores dominantes do mercado agropecuário. Este último elemento é explicativo sobre o fato de que os objetivos dos planos constituídos, centrados nos desafios de dinamização econômica, inclusão social e produtiva e redução da pobreza, mesclavam-se com os interesses dos mercados e culturas já existentes. Sobretudo, Cargnin (2014) destaca que um dos problemas que impedem que os investimentos sejam mais efetivos estruturalmente é a ausência de planejamentos em maiores escalas regionais, em que se pode visualizar as potencialidades locais de forma não isolada.

Como introduzido anteriormente, ao fim da década de 1990, devido à compreensão acerca do “declínio econômico” da Metade Sul ao longo do período, a região foi inserida no programa de regiões diferenciadas, do Ministério da Integração, possibilitando a construção de projetos e a destinação de recursos específicos para o seu desenvolvimento. Sendo também um resultado de uma articulação em escala nacional e local. Nesse contexto, os COREDEs - tratando-se do ator responsável por recolher e sintetizar as demandas da sociedade civil e apresentar um levantamento para o Ministério da Integração - articularam-se para a elaboração do Plano Plurianual (2000-2003) para o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul, apresentando alguns resultados na forma de programas que foram parcialmente efetivados. O primeiro trata-se da constituição, em 2001, do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, o qual possibilitou a articulação política dos atores locais. Também foi constituído um Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável da região, que resultou em um plano de ação publicado em 2004. Por fim, a partir do Plano, foram construídos projetos para o desenvolvimento das cadeias produtivas de vitivinicultura e fruticultura na Metade Sul, que seriam gerenciados pela EMBRAPA. Ao todo, os recursos destinados para efetivas as ações do Plano Plurianual (2000-2003) obteve o somatório de 2.496.919 reais. A articulação desses projetos ficou a cargo do

Fórum Mesorregional constituído e dos COREDEs. No entanto, na avaliação de Cargnin (2014), tais ações não chegaram a conformar um programa de desenvolvimento estratégico para a região, não consolidando repercussões estruturais e de longo prazo com capacidade de atender aos objetivos estabelecidos anteriormente, como a reconversão produtiva.

A agenda de dinamização da Metade Sul foi acompanhada pela criação da linha de financiamento diferenciada, o RECONVERSUL, vinculada ao BNDES. Dentre os objetivos do programa destaca-se a diversificação industrial, geração de empregos, integração da região de forma competitiva com o MERCOSUL, estímulo ao empreendedorismo e inovação tecnológica, atração de investimentos, e redução da evasão populacional (CARGNIN, 2014). Cargnin (2014), ao analisar o seu percurso, aponta que na primeira etapa do programa os financiamentos predominaram as atividades industriais, com 47% dos recursos, em detrimento do setor primário, o qual, por sua vez, encaminhou maior número de projetos. No entanto, a maior parte dos investimentos direcionados ao setor industrial estava vinculado à agroindústria. Além disso, o analista destaca que não houve mudança no perfil econômico regional, pois a pecuária recebeu 40% dos recursos para o setor primário, representando o maior volume de financiamento.

Outro exemplo de articulação política que visava certa estratégia de desenvolvimento específico para a região trata-se da encomenda, pelo governo de Antônio Brito (PMDB), da construção de um Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul (1998). Foi efetivado um documento para ser utilizado como subsídio para discussão em outras esferas constituídas com esse mesmo objetivo: pensar e propor os rumos do desenvolvimento para a Metade Sul. Neste documento apresentam-se concepções de desenvolvimento que perpassam os debates políticos à época e que atingem direta e indiretamente o contexto do mercado agropecuário, além de que serviu de subsídio para outros processos de discussão em âmbito público e civil e para a implementação de projetos, como o próprio Reconvertul.

As concepções de desenvolvimento expostas no documento retratam as distintas perspectivas acerca do papel do Estado nas formas de integração ao processo de globalização dos mercados, refletindo-se nas medidas macroeconômicas que estavam sendo adotadas. Apresenta-se, o que à época parecia uma contradição entre duas visões sobre as ações estatais: de um lado, a concepção de que o Estado deveria induzir o desenvolvimento da região sul, a partir de programas de dinamização e diversificação produtiva, de outro lado, que o motor do desenvolvimento seria a aposta em poucas culturas produtivas já existentes para explorar oportunidades de demandas externas em ascensão. Outro elemento era o posicionamento de

que apostar no “equilíbrio da balança comercial” para o crescimento de um país seria um erro, pois, operações econômicas ocorreriam em ciclos e em determinados períodos teriam que operar em *déficit* para promover desenvolvimento.

Além disso, o relatório do Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul (1998) descreve, como seu objetivo central, organizar o diagnóstico sobre a situação econômica da região, partindo de discussões culturais e históricas acerca da sua identidade e focalizando o contexto macroeconômico do período de globalização de mercados e suas respectivas implicações na região. Neste caso, a estratégia de desenvolvimento regional envolve centralmente dar respostas às mudanças econômicas identificadas como externas. O plano aponta diretrizes e estabelece objetivos para a região, além de determinar linhas de ação e recursos a serem utilizados. Como diretriz que sustenta a concepção do documento, apresenta-se a demanda de constituição de um arranjo organizacional que articule o setor público com o privado, apostando na orientação de recursos do primeiro de acordo com a “capacidade criativa do empresariado nacional” (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1998).

Relacionada à construção do Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul, está a formação da Comissão Especial da Metade Sul (1999), que utiliza o documento constituído como subsídio inicial. O relatório das discussões realizadas pela comissão evidencia este enquanto outro processo que se propunha a constituir um movimento de sinergia entre os representantes de diversas organizações da sociedade estabelecidas na região. A comissão foi proposta pelo deputado, no período (1999), Frederico Antunes, e foi oficialmente composta pelas seguintes organizações: Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul (Federasul), Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Famurs), Universidades, COREDEs, Associações dos Municípios, Prefeituras Municipais, câmaras de vereadores, demais Órgãos Estaduais e Federais⁸. As reuniões da comissão ocorrem *in loco*, com o objetivo de reunir as lideranças locais, em dez municípios: Pelotas, Rio Grande, Bagé, São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Alegrete,

⁸ A ordem das organizações citadas está mantida tal qual é apresentada no documento organizado pela Comissão Especial da Metade Sul (1999). Recorre-se a não utilizar a lógica de ordem alfabética e a evidenciar a participação da FARSUL e da FIERGS em primeiro plano. Destaca-se esse elemento devido à compreensão de que a evidência que se dá às duas organizações é proposital, as suas agendas econômicas apresentam-se de modo predominante por todo relatório. Além disso, a formação da Comissão pode ser considerada uma estratégia de intervenção nas políticas econômicas governamentais por parte dessas duas entidades, como será descrito no próximo capítulo.

Quaraí, Dom Pedrito e São Gabriel, além das reuniões nas dependências da Assembleia Legislativa, em Porto Alegre (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

O relatório da Comissão (1999) apresenta diferentes concepções acerca da reestruturação econômica da Metade Sul. Parte relevante das interpretações indicavam o quadro de concentração fundiária, como fator explicativo central dos problemas econômicos da região: disparidades sociais e estagnação produtiva. As outras interpretações sobre a situação econômica da região podem ser sintetizadas na “perda do dinamismo econômico da região”, diante da falta de investimentos em infraestrutura e de incentivos para a produção⁹, além do desenvolvimento industrial. Em relação à infraestrutura para o mercado agropecuário, destacam-se as demandas acerca de transportes para o escoamento dos produtos, além de meios próprios para a produção agropecuária, como sistemas de irrigação e de armazenagem. Sobre os incentivos, visualizou-se a apresentação das demandas para a atração de indústrias, para fortalecer o turismo, para possibilitar a diversificação produtiva - realçando a fruticultura -, e para fortalecer as cadeias fortes da região: pecuária e arroz.

A comissão apresenta como síntese final a abordagem que prevalece na agenda apresentada pela FARSUL e pelo departamento de agronegócios da FIERGS, “a Metade Sul não é o problema, mas a solução”, pois, na região existiriam muitos recursos ainda inexplorados para desenvolver cadeias produtivas do mercado agropecuário. Delineia-se a potencialidade de ampliar a produção de arroz e soja, além da tradicional cultura pecuarista, para a exportação mediante os extensos recursos territoriais que ainda poderiam ser utilizados além dos investimentos em infraestrutura e tecnologias, por via de recursos públicos (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Dessa forma, considera-se que as ações governamentais orientadas ao desenvolvimento da Metade Sul não se efetivaram de forma estratégica, ou mesmo no sentido pontual de solucionar problemas diagnosticados, como o da não industrialização e dos altos índices de desigualdade social. Formalizaram-se fóruns de discussão acerca do desenvolvimento regional, sendo que os espaços propiciados pelos COREDEs mantiveram suas reuniões e planejamentos periódicos. Mas as principais mudanças recentes na estrutura produtiva da região correspondem

⁹ Cabe salientar que apesar do debate ser sobre o desenvolvimento econômico da região, em seu sentido mais amplo, o mercado agropecuário esteve, e segue até os períodos mais recentes, como o centro das linhas de ação, aparecendo nos documentos como a própria “vocação produtiva” da região. Especialmente na Fronteira-Oeste e na Campanha. O que pode ser visualizado tanto no documento de 1998, intitulado “Plano de Reestrutura o Econômica da Metade Sul”, quanto nos relatórios de planejamento dos COREDEs (2015-2030).

aos investimentos nas atividades primárias, sobretudo, vinculadas ao mercado de *commodities*, salvo exceções - como as políticas de reforma agrária do início dos anos 2000 e os investimentos para diversificar as cadeias produtivas, como a fruticultura, que obtiveram resultados importantes, mas não conformaram uma reestruturação na região, solucionando os problemas supracitados.

Além disso, os principais diagnósticos realizados sobre o contexto econômico da região se repetem nos relatórios mais recentes (2017) de planejamentos econômicos regionais organizados pelos COREDEs para o período 2015-2030¹⁰, com algumas diferenças em relação aos indicadores e atores participantes dos processos. O tema da concentração de renda prevalece nesses documentos mais recentes. O relatório de planejamento do COREDE da Fronteira-Oeste apresenta índices, do ano de 2010, da renda *per capita* média de todos os municípios dessa região, os quais apresentaram valores menores do que a média do Rio Grande do Sul - R\$959,24 -, sendo o maior o do município de Uruguaiana, com R\$ 714,26. Ainda, trata-se de um fenômeno relevante o fato de que a menor média de renda *per capita* era, no período, do município de Barra do Quaraí, de R\$ 483,29, sendo que o mesmo apresentava o segundo maior PIB per capita do COREDE, de R\$ 30.586,00. Para ilustrar brevemente a concentração fundiária presente nos documentos, utiliza-se o exemplo do município de São Gabriel a partir de dados complementares do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do ano de 2021, em que as propriedades rurais com mais de 500 hectares de terra representam 8,3%, das propriedades rurais do município, mas detêm 66,23% da área total.

Pode-se notar que o discurso de desenvolvimento regional perde relevância ao longo das últimas décadas, tanto no que diz respeito a uma estagnação na construção de programas e projetos, quanto no distanciamento do tema da agenda pública. Bem como a agenda da reforma agrária distancia-se da pauta pública nos anos recentes, sendo que um dos principais aspectos regionais, vinculado à configuração do mercado agropecuário, que ainda pode explicar as disparidades econômicas locais, é a estrutura de concentração fundiária. Este fator está amplamente trabalhado na literatura especializada (ALONSO et al., 1994; AREND et al., 2005; ILHA, 2002). Temas como a reforma agrária foram apresentados pelo Estado como saída econômica necessária para dinamizar os municípios, auxiliar na superação de desigualdades sociais, e desenvolver mercados de consumidores, em diversos governos, desde governos populares aos governos autoritários iniciados na década de 1960, que viam a reestruturação

¹⁰ Esses relatórios têm como base dados do ano de 2013.

fundiária de uma forma agregada à estratégia de desenvolver a indústria (DELGADO, 2012; MENDONÇA, 2010).

Por fim, se não é novidade que os atores dominantes do mercado agropecuário detêm a maior parcela de terras e investem os recursos financeiros que acessam para ampliar seus lucros apostando na produção de *commodities* e na valorização de preços desses produtos (ampliando as práticas de exportação, restringindo a concorrência interna) e de terras, é novidade que tais práticas estejam, em maior grau, alicerçadas em uma noção de desenvolvimento regional. O discurso acerca da “metade sul, metade pobre” desaparece da agenda pública e social, apesar de manter a mesma estrutura econômica que lhe conferia este caráter, porém, com a crise do setor dominante do mercado agropecuário, atualmente, solucionada.

Entende-se que a construção política do processo de desenvolvimento da Metade Sul incorreu na captação de recursos públicos a partir dos grupos dominantes do mercado agropecuário. Tanto as políticas de reforma agrária, quanto de reconversão industrial, foram insuficientes até o momento, não provocando alterações estruturais na região. A seção seguinte demonstrará o crescimento da produção proveniente dos setores dominantes do mercado agropecuário, consolidando o modo como é compreendido o processo de desenvolvimento atual da Metade Sul.

2.3 Reestruturação Produtiva na Metade Sul

A reorientação macroeconômica para uma estratégia primário-exportadora no Brasil implica em alterações na estrutura produtiva da região da Metade Sul. Destaca-se a expansão das plantações de soja, tornando-se a principal cultura produtiva em lavouras a partir de 2015, acompanhada de uma pequena redução das áreas destinadas a outras culturas relevantes localmente, como a do arroz. O processo é acompanhado pela ampliação das fronteiras agrícolas na região, bem como da valorização do preço de terras propícias para a produção pecuária e de grãos. Além disso, o recorte de amostragem a partir do município de São Gabriel demonstra indícios de manutenção da configuração de concentração fundiária, porém, com tendência de ampliação, bem como da redução de empregos no setor agropecuário. Em relação à pecuária, cultura historicamente predominante da Metade Sul, apresenta-se tendência ao fortalecimento da prática de comercialização com reduzido valor agregado, mediante

comercialização de boi vivo, mas sem representar impacto expressivo na estrutura geral da cadeia produtiva de carnes.

Como afirmado acima, a principal implicação da estratégia macroeconômica verificada na esfera produtiva da região da metade sul é a expansão abrupta da produção de soja, como consta na **Tabela 3**, correspondendo à pauta do mercado externo, que demanda proteínas de forma crescente. Entre 2019 e 2020, a área destinada à plantação de soja cresceu de 1.231.531/ha de para 1.317.131/ha (IBGE, 2021). Além disso, verifica-se resultados na expansão na cadeia de fruticultura, sendo a melancia que obteve maior percentual de crescimento em relação às áreas. O milho apresenta movimento oposto, de relevante redução, sendo que este fenômeno foi motivo de conflitos no que diz respeito ao debate de desenvolvimento da região, pois a demanda de ampliar esta cadeia produtiva foi colocada em confronto com a cadeia produtiva do grão de soja, o que será descrito no próximo capítulo.

Tabela 4 - Evolução da Área Plantada por Produto na Metade Sul¹¹

Período	Soja (ha)	Milho (ha)	Arroz (ha)	Fruticultura (ha)
1990	229.380	201.270	385.735	33.210
1995	161.980	206.300	616.865	26.217
2000	178.200	201.516	579.053	23.985
2005	388.031	149.858	617.628	64.655
2010	391.940	131.071	651.848	73.110
2015	938.998	98.216	677.500	74.089
2019	1.231.531	96.417	588.860	75.690

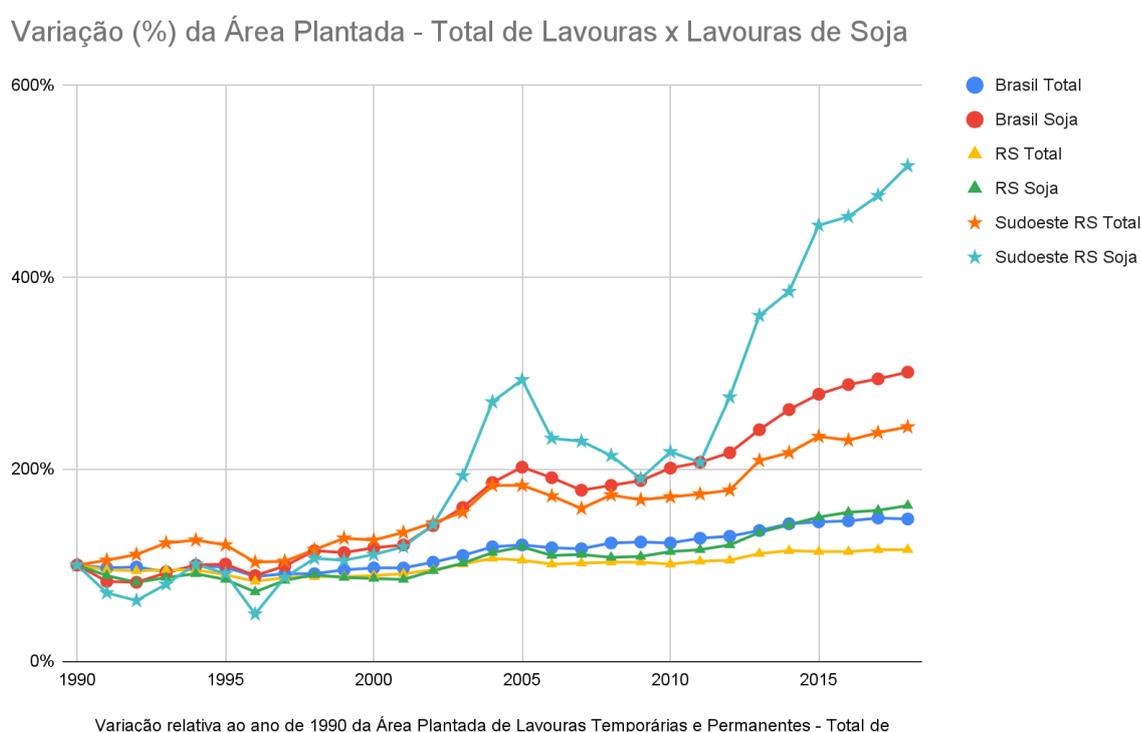
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021)

A região da Metade Sul apresentou, no período recente, crescimento na destinação de áreas para a produção de soja em níveis percentuais superiores aos do Brasil, do Rio Grande do

¹¹ Caracteriza-se como área plantada (ha) por produto na Metade Sul diante da soma dos dados das divisões geográficas Sudeste e Sudoeste do Rio Grande do Sul do sistema IBGE.

Sul e da região norte do estado, como pode ser visualizado na **Figura 2**. Essa sistematização dos dados disponíveis no sistema IBGE corrobora outros estudos que abordam o avanço da produção do grão de soja pelo território nacional, destacando o seu direcionamento expressivo para a região da Metade Sul do Rio Grande do Sul (ESCHER; WILKINSON, 2019; FLEXOR; LEITE, 2017). A produção do grão segue em processo crescente em todas as escalas territoriais do Brasil (IBGE, 2021), o que ocorre nessa região é a sua inserção mais recente nesse ciclo de intensificação dos investimentos na monocultura de soja.

Figura 2 - Evolução (%) da Área Plantada - Total de Lavouras x Lavouras de Soja



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021). Gráfico elaborado pela autora.

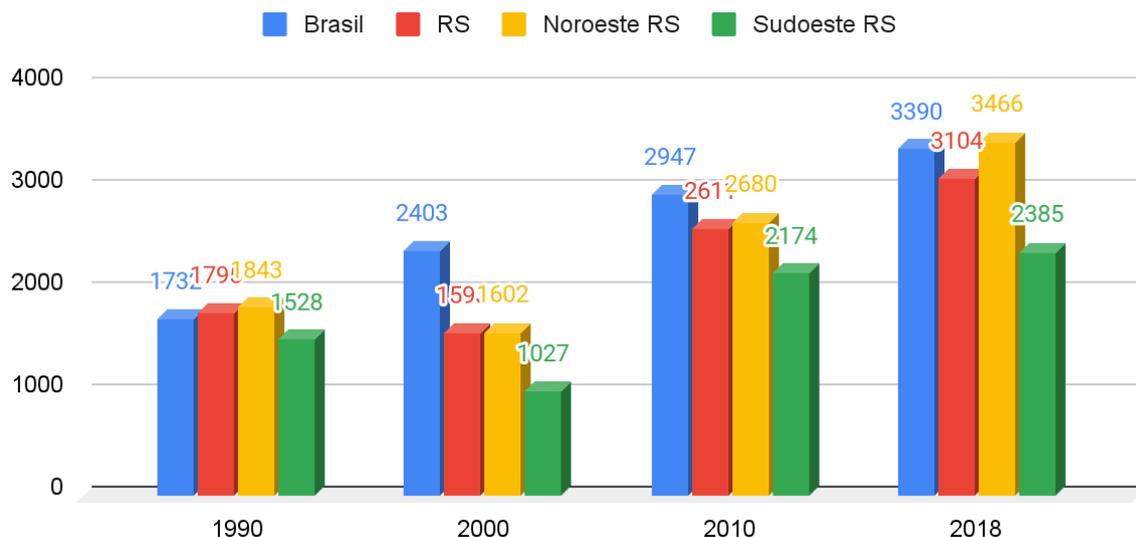
O Rio Grande do Sul, no ano de 2000, era o maior produtor de soja do país. Em 2005, foi ultrapassado pelo estado do Mato Grosso, mantendo-se tal configuração até, pelo menos, 2020, como segundo no *ranking* produtivo (IBGE, 2021). Atualmente, o primeiro destina 5.996.371 hectares de terra para o cultivo do grão, e o segundo, 9.989.649/ha. Esse elemento é considerado para analisar a perspectiva de expansão da produção nos próximos anos, pois,

assim como as expectativas econômicas direcionadas à exportação, a competição em torno do *ranking* entre os estados brasileiros é estimada pelos atores econômicos para planejar as suas estratégias produtivas, tema que será aprofundado no capítulo seguinte desta dissertação.

A soja, reconhecida por ser desenvolvida inicialmente no Rio Grande do Sul, expandindo-se ao norte do país, expande-se também para o conjunto do território do estado. A estratégia de cultivo prioritário da oleaginosa no estado não é recente, como pode ser analisado a partir do relatório do 1º Simpósio Nacional da Soja (1975), que ocorreu no Rio Grande do Sul, sendo organizado pela Comissão de Agricultura e Pecuária da Assembleia Legislativa do estado. Ao analisar os aspectos gerais do documento, entende-se como um planejamento geral para a expansão da produção da soja, com foco no estado do Rio Grande do Sul. As discussões envolviam o desenvolvimento das indústrias de beneficiamento da oleaginosa, explicitando o objetivo principal da realização de uma análise acerca dos problemas delineados no período: que envolvem a produção; transporte; armazenagem; alimentação; industrialização; política de preços; financiamento e crédito. Ou seja, se a expansão da produção ocorre a partir de fatores externos, como a ampliação do mercado consumidor internacional, por outro lado também é resultado de planejamentos estratégicos de produtores locais.

A ampliação dos investimentos na produção também deve ser avaliada mediante o fator da produtividade por via do rendimento da produção, isto é, a quantidade em quilograma de grão produzida por hectare. Este fator é um indicador do desenvolvimento tecnológico sobre determinada cultura produtiva. A **Figura 3** é um demonstrativo do crescimento do rendimento médio da produção de soja, de modo a comparar as escalas nacionais, estadual e regionais. Apesar da vegetação, clima e solo da região da metade sul não ser propícia para a produção de soja, inicialmente, como é nas regiões ao norte do estado, os rendimentos apresentam níveis de crescimento. Para isso são necessários investimentos em pesquisa e desenvolvimento, o que, no mercado agropecuário, tem como atores principais a EMBRAPA, as universidades e iniciativas privadas. No Rio Grande do Sul, o tema da inovação para o mercado de *commodities* tem sido um dos temas centrais nesse setor.

Figura 3 - Variáveis de rendimento médio (kg/ha) de produção da soja nas escalas territoriais

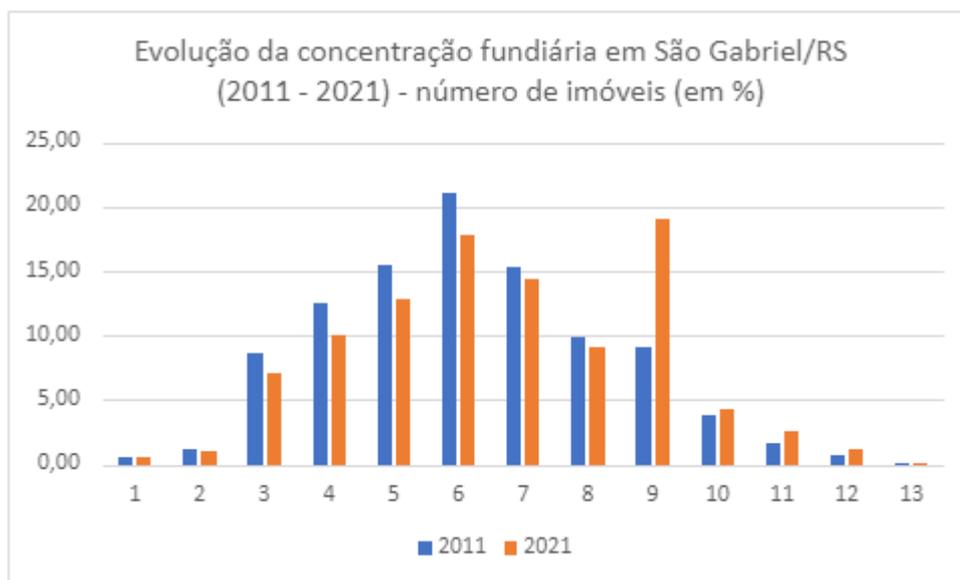


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021). Gráfico elaborado pela autora.

Os rendimentos produtivos menores na Metade Sul devem-se, além do fator territorial que interfere na produção, ao fato da inserção mais recente na produção do grão no centro da estratégia competitiva da região. Esta, conhecida como “metade atrasada” até os anos 2000, por não utilizar grandes quantidades de insumos tecnológicos na produção pecuária, altera essa identidade nos anos recentes, pois os atores locais passam a investir na ampliação dos rendimentos produtivos para ampliar os seus rendimentos financeiros, diante da expansão dos mercados de proteínas. Assim, como será aprofundado no capítulo seguinte, os investimentos para aderir a inovações tecnológicas passam a ser um fator central da produção da Metade Sul.

No entanto, como ocorre em escala nacional, a ampliação dos rendimentos produtivos não ocorre na região de modo a limitar a expansão do uso da terra. Para ilustrar o processo de reestruturação da organização de terras, considerando as dimensões de uso produtivo e de concentração fundiária, foram analisados dados disponíveis sobre a área de terra (ha) e o número de imóveis rurais registrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do município de São Gabriel/RS do ano de 2011 e 2021. Primeiramente, verifica-se a ampliação expressiva dos números registrados de todos os indicadores. Em números brutos, o total de imóveis registrados no SNCR eleva-se de 3.546, no de 2011, para 6.051 em 2021. Já a área total das propriedades rurais registrada no mesmo sistema e período cresce de 487.153,2/ha para 974.282,4/ha. Todas as classificações de imóveis (divisão por áreas/hectares, definindo pequenas, médias e grandes propriedades rurais) apresentam crescimento tanto na área, quanto no número de propriedades.

Figura 4 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) - números de imóveis (em %)



Fonte: Dados do ano de 2021: extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR). Acesso em 19 de Novembro de 2021. Dados do ano de 2011 extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (apud PICCIN, 2012, p. 186). Gráfico elaborado pela autora.

Legenda: linha horizontal: **1** - menos de 1 ha; **2** - 1 a 2 ha; **3** - 2 a 5 ha; **4** - 5 a 10 ha; **5** - 10 a 20 ha; **6** - 20 a 50 ha; **7** - 50 a 100 ha; **8** - 100 a 200 ha; **9** - 200 a 500 ha; **10** - 500 a 1.000 ha; **11** - 1.000 a 2.000 ha; **12** - 2.000 a 5.000 ha; **13** - 5.000 a 10.000 ha. Linha vertical: evolução em percentual.

O número de imóveis rurais cadastrados no SNCR no município de São Gabriel obteve uma evolução entre os anos de 2011 e 2021 direcionada à ampliação de médias e grandes propriedades rurais registradas e à redução de pequenas propriedades, como pode ser visualizado na **Figura 4** e **Tabela 5**, considerando breve redução, no que tange às médias propriedades, na linha de cadastros entre 100 e 200/ha.¹² A quantidade de registros de imóveis com área entre 200 e 500 hectares não somente obteve a maior ampliação do período, como é a principal expressão (não de forma isolada) de um processo de reestruturação na organização

¹² Considera-se o cálculo dos módulos fiscais para a definição das classificações: Pequena Propriedade - até 4 módulos fiscais; Média Propriedade - a partir de 4 até 15 módulos fiscais; Grande Propriedade - acima de 15 módulos fiscais. Os módulos fiscais são definidos por características produtivas e territoriais dos municípios, no caso de São Gabriel, um módulo fiscal equivale a 28 hectares de área de terra, como pode ser consultado no banco de dados disponibilizado pela EMBRAPA <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-ar/modulo-fiscal>>. Acesso em 04 de dezembro de 2021.

de terras no período recente. Isso, pois, nota-se que o maior indicador numérico de imóveis registrados deixa de ser representado por propriedades de até 50 hectares, direcionando-se a uma maior expressão da média para a grande propriedade.

Tabela 5 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) - números de imóveis (%) e área dos imóveis (%)

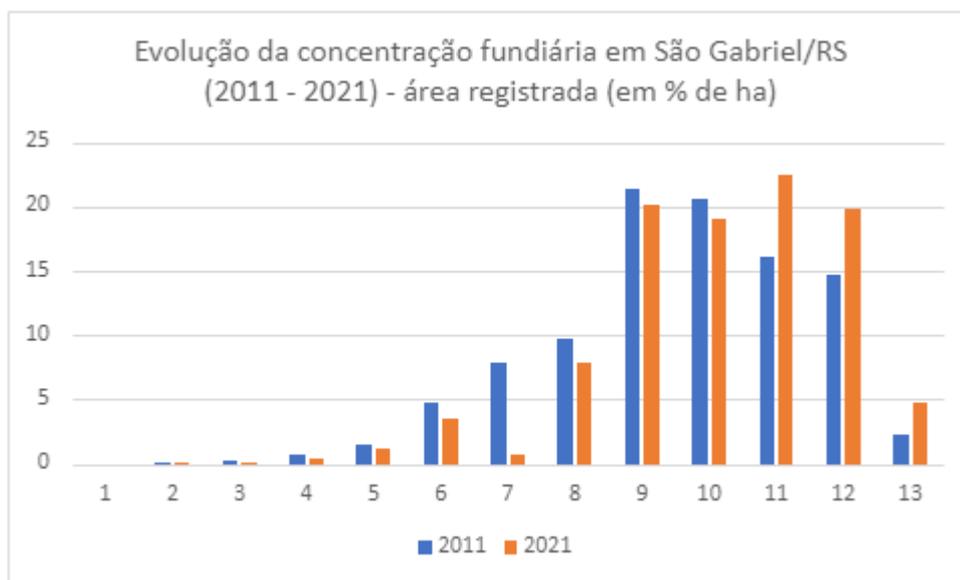
Hectares	Número de Imóveis Registrados (%) - 2011	Número de Imóveis Registrados (%) - 2021	Área (ha) dos Imóveis Registrados (%) - 2011	Área (ha) dos Imóveis Registrados (%) - 2021
até 100	74,87%	64,54%	15,18%	5,99%
100 a 500	18,92%	28,14%	31,15%	27,96%
500 a 10.000	6,21%	8,03%	53,66%	66,05%

Fonte: Dados do ano de 2021: extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR). Acesso em 19 de novembro de 2021. Dados do ano de 2011 extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (apud PICCIN, 2012, p. 186).

Nota-se que o mesmo não ocorre na evolução da área registrada, em que mesmo a classificação de propriedades médias passa por um processo de redução percentual em relação ao total de registros. São as grandes propriedades que apresentam o maior crescimento, em área registrada, de 12,39%, como demonstrado na **Figura 5**. Outra demonstração da tendência de manter a estrutura de concentração fundiária, com alguma expansão desta.

De forma ilustrativa, cabe retomar os estudos sobre o caso do município de São Gabriel realizados por Piccin (2012), em que explicita estratégias utilizadas por proprietários de terras para ampliar seus recursos econômicos e fundiários entre os anos de 1965 a 2011. Em período de aumento dos rendimentos obtidos pela produção pecuária, realizava-se a prática de ampliar as posses fundiárias a partir da compra de terras, alterando o quadro de posse territorial por heranças. Dessa forma houve aumento na concentração de imóveis por proprietários que passam a possuir mais de um imóvel no município ou em outros municípios (PICCIN, 2012, p. 190-192).

Figura 5 - Evolução da concentração fundiária em São Gabriel/RS (2011 - 2021) - área registrada (em % de ha)



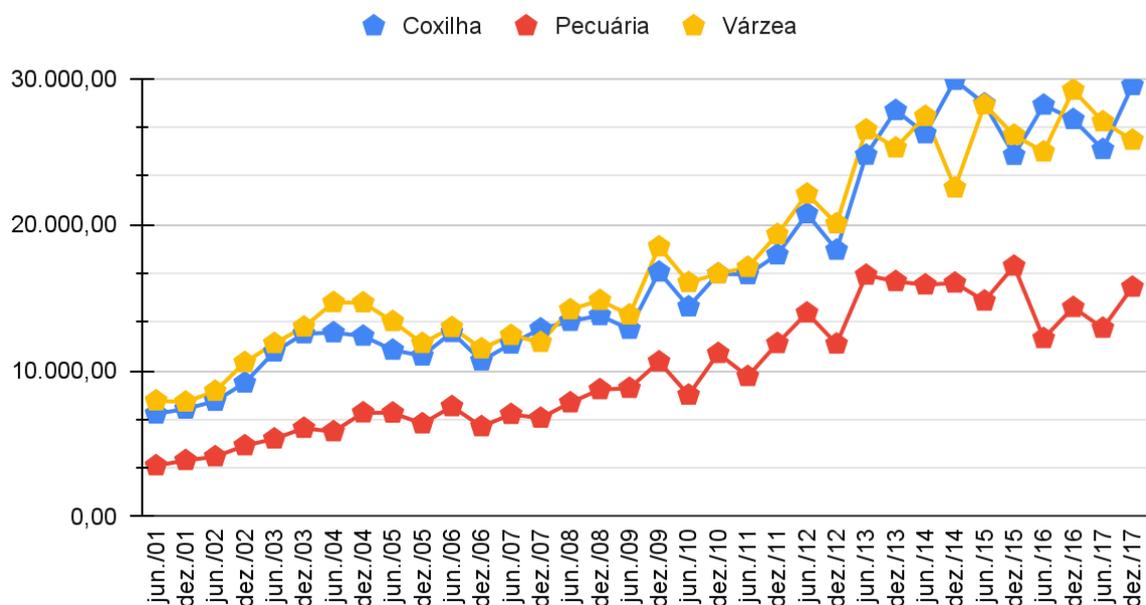
Fonte: Dados do ano de 2021: extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR). Acesso em 19 de novembro de 2021. Dados do ano de 2011 extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (apud PICCIN, 2012, p. 186). Gráfico elaborado pela autora.

Legenda: linha horizontal: **1** - menos de 1 ha; **2** - 1 a 2 ha; **3** - 2 a 5 ha; **4** - 5 a 10 ha; **5** - 10 a 20 ha; **6** - 20 a 50 ha; **7** - 50 a 100 ha; **8** - 100 a 200 ha; **9** - 200 a 500 ha; **10** - 500 a 1.000 ha; **11** - 1.000 a 2.000 ha; **12** - 2.000 a 5.000 ha; **13** - 5.000 a 10.000 ha. Linha vertical: evolução em percentual.

Demarca-se que esses registros, tanto acerca do número de imóveis registrados, quanto da área registrada, não representam uma redução de registros de pequenas propriedades, pois não estão apresentados em números absolutos, mas em divisão percentual em relação ao total, com o objetivo de analisar a evolução da divisão estrutural fundiária. Os números absolutos representam crescimento da ocupação das terras para uso produtivo em todas as categorias.

Mediante dados disponibilizados pela EMATER/ASCAR, verifica-se que no período de 2000 a 2017, no estado do Rio Grande do Sul, ocorreu movimento de valorização do preço de terras utilizadas para as culturas de arroz, soja e pecuária, como consta na **Figura 6**. Estes dados representam uma média geral dos preços do Rio Grande do Sul, sendo que para o caso específico da Metade Sul apresenta-se a demanda de realizar investigação mais aprofundada sobre esse movimento internamente, devido à ampliação mais recente da produção de soja e valorização da atividade pecuária diante da expansão dos mercados internacionais.

Figura 6 - Variação de Preços de Terras R\$/ha (correção IGP-M) do Rio Grande do Sul



Fonte: dados disponibilizados pela EMATER.

A **Figura 6** demonstra no Rio Grande do Sul o que é verificado pela literatura sobre o mercado de terras (DELGADO, 2012; FLEXOR, LEITE, 2017), o qual apresenta movimento de valorização de terras de acordo com o processo de valorização de preços de *commodities* agropecuárias. A média de preços do Rio Grande segue tendência nacional de aumento de preços, porém, com índices gerais mais elevados. Segundo levantamento de Flexor e Leite (2017), em 2010, a média dos preços de terras nacionais era de R\$ 4.756,00/ha, aumentando o valor em 2015 para R\$ 10.083,00/ha. A variação de preços de terras pode ser explicada por incontáveis fatores, e são relativos aos contextos locais - infraestrutura, logística, impostos - e conjunturais - preços dos alimentos, custos das transações, situação econômica geral. Além desses aspectos, Flexor e Leite (2017) argumentam que as estratégias financeiras têm incidido nas variações recentes dos preços, pois mediante as crises econômicas de meados da década de 2000, os operadores financeiros passaram a investir em mercados pouco afetados pela dinâmica, sendo o mercado de *commodities* um atrativo pela política monetária de boa parte dos bancos

centrais: taxas baixas de juros e garantia de liquidez. Dessa forma, argumentam que também cresce o interesse pela compra de terras, principalmente por parte de operadores estrangeiros.

A expansão da ocupação de terras e da produção de *commodities* agropecuárias não corresponde à ampliação de empregos no setor agropecuário. Segundo dados disponíveis no sistema do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), de 2015 a 2019 os principais saldos negativos de empregos encontram-se nesse setor. O demonstrativo presente na **Tabela 6** foi organizado a partir da representação das regiões - conforme a divisão do CAGED - Campanha Ocidental, Campanha Central, Campanha Meridional e Pelotas. Os saldos mais expressivos nas ocupações agropecuárias são negativos, com destaque para a categoria “Trabalhador Agropecuário em Geral”. Destaca-se que ocorre saldo positivo de admissão em quadros mais qualificados, como a categoria “Engenheiro Agrônomo”, no entanto de forma pouco expressiva diante do quadro geral.

Tabela 6 - Saldos de Empregos - 2015 a 2019

Ocupação	Saldo - São Gabriel	Saldo - São Borja	Saldo - Bagé	Saldo - Pelotas	Total
Trabalhador Agropecuário em Geral	-7	9	-70	- 60	-128
Trabalhador Volante da Agricultura	-41	-14	-1	-	-56
Trabalhador da Cultura do Arroz	-11	-12	-17	29	-11
Trabalhador da Pecuária (bovinos)	-11	-1	-6	-6	-24
Tratorista Agrícola	-7	5	-1	3	-
Trabalhador na Cultura da Soja	-1	2	-3	-1	-3
Engenheiro	2	1	-	4	7

Agrônomo					
Operador de Máquinas	3	-3	1	-4	-3

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2021).

Como delineados nas seções anteriores, nem o quadro de empregos, nem a renda *per capita*, apresentam elevações concomitantes com a ampliação do mercado de *commodities* agropecuárias na região, contrariando a afirmação presente em um documento elaborado pelo IPEA: “A grande maioria das pequenas cidades brasileiras tem sua economia alicerçada no agronegócio. Se a agropecuária se desenvolve bem, a economia dessas localidades também apresenta bom desempenho” (IPEA, 2004, p. 11). Ressalta-se que sem um contexto de desenvolvimento de outros setores produtivos, os saldos positivos gerais de empregos não superam os saldos negativos, como pode ser visualizado no banco de dados disponíveis pelo CAGED. Ao se analisar o município de São Gabriel, de 2015 a 2019, o saldo positivo (número de admissões maior do que de desligamentos) do município atingiu o quantitativo de 47, sendo que só a categoria “trabalhador volante na agricultura” obteve saldo negativo de 41.

A reestruturação produtiva da Metade Sul tem como principal alteração a ampliação dos investimentos na produção primária de poucas culturas destinadas à exportação. A principal alteração trata-se da expansão produtiva direcionada à soja. No entanto, a pecuária mantém-se como cultura econômica relevante localmente, sendo objeto de projetos de pesquisas e investimentos em tecnologias para encurtar ciclos e corresponder a demandas de sustentabilidade aos processos produtivos, como demarcado na Expoiner (2021). Sobretudo, observa-se, nesta cultura, que o crescimento percentual mais expressivo nas exportações, considerando o período de 2005 a 2020, ocorre na comercialização de boi vivo. A exportação de carne bovina processada apresenta crescimento de 12,5% no período, já a de bovinos vivos é de 166% (OGC, 2021). Ressalva-se que a unidade de medida na primeira é em toneladas, já no segundo é por cabeça de gado. Além disso, em critério de quantidade e relevância econômica, a primeira categoria é muito mais expressiva, estadual e nacionalmente, em que representa participação de 3,56% nas exportações totais, ocupando 5º lugar no *ranking* nacional, quando analisado todo o território.

De qualquer modo, este é outro indicativo da ampliação dos investimentos financeiros e produtivos em setores com baixo valor agregado. Ressalta-se que desde meados de 2006 o

Rio Grande do Sul tem sido um dos principais estados brasileiros, acompanhado do Pará, a apresentar conflitos entre setores produtivos da pecuária e industriais devido à ampliação de exportação de boi vivo. Os frigoríficos Marfrig (Alegrete - RS), Extremo Sul e Mercosul (Capão do Leão - RS), ao longo do período, reduziram ou encerraram atividades e demitiram trabalhadores alegando dificuldade de manter o setor competitivo devido à redução da oferta do produto ao mercado nacional.

Ou seja, os principais aspectos da reestruturação produtiva da Metade Sul refletem as estratégias macroeconômicas adotadas, centradas na especialização regressiva da produção para exportação. Do mesmo modo, os efeitos são a ampliação do uso dos recursos naturais, dos níveis de desemprego e o baixo potencial de distribuição de renda. Os atores dominantes do mercado agropecuário - correspondendo ao mercado de *commodities* agropecuárias, de terras e financeiro - beneficiam-se de tal estratégia quando se compreende que seus interesses se centram principalmente na ampliação dos lucros que podem obter com as suas atividades econômicas. Tais interesses podem estar em conflitos com perspectivas de desenvolvimento adotadas amplamente por setores públicos e civis, mas, no atual momento são predominantes. Por um lado, explica-se pela participação desses atores nas esferas estatais, além da correspondência de interesses com atores de outros setores que também atuam nessas esferas (como os setores financeiros). Por outro lado, esses grupos podem recorrer a uma série de estratégias institucionais para estabilizar as atuais regras que estruturam o mercado.

3 ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS

Para analisar as ações estratégicas dos *atores dominantes*, delimitou-se, como percurso da investigação, o foco da análise sobre a FARSUL. Como desenvolvido no capítulo 1 desta dissertação, os atores que ocupam posição dominante são entendidos a partir da sua capacidade de estabilizar as instituições que irão estruturar o funcionamento do mercado, ao menos de forma predominante, entendendo a complexidade das formações institucionais e de atores envolvidos. Essa “capacidade” pode ser explicada por, pelo menos, dois fatores gerais: os recursos que estão disponíveis para esses atores, e as habilidades sociais para formar e formalizar instituições perante outros grupos econômicos. No primeiro caso, entende-se que a FARSUL dispõe de recursos essenciais para garantir posição de domínio no mercado agropecuário, sendo: a estrutura fundiária, a extensão das relações da entidade, a inter-relação específica com o campo estatal, de modo a lhe conferir determinados privilégios políticos, e a legitimidade social constituída. Para o segundo caso, foram analisadas as ações estratégicas utilizadas para organizar a intervenção institucional desse ator, sendo verificado um processo dialético em que, mesmo para manter as possibilidades de acesso aos recursos citados e também para ampliar o seu poder econômico, foram necessárias ações habilidosas de agentes com capacidade de institucionalizar concepções econômicas e as decorrentes regras para o mercado.

Nesse sentido, verifica-se que os atores dominantes adotaram ações estratégicas para intervir na consolidação das instituições atuais do mercado agropecuário, sendo as principais: práticas de integração, conluio e formação de coalizão entre agentes econômicos; movimentos de pressão sobre o Estado e outras formas de envolvimento com o campo estatal; investimento em inovações e diversificação produtivas; barreiras de entrada para controlar a entrada de concorrentes e os preços, além de limitação da produção. Essas estratégias ocorrem mediante interações com outros campos, especialmente os campos estatais, e demandam que agentes acionem habilmente táticas, como: enquadramentos interpretativos; definições de agenda; intermediação de interesses; ação robusta. Destaca-se a utilização recorrente de dois recursos para a construção dessas estratégias e táticas: legitimidade social e relações privilegiadas com o campo estatal. A construção de concepções de desenvolvimento relacionadas ao mercado agropecuário são os movimentos mais relevantes, pois percebe-se que é a partir de uma concepção geral que se abre um repertório possível de linhas de ações a serem utilizadas, permitindo flexibilidade e estabilidade para acionar estratégias de ação coletiva.

Afirma-se que uma consideração importante para esta pesquisa é que para entender a atual estrutura do mercado agropecuário regional, foi necessário manter em vista a gênese fundiária, sendo um dos principais fatores explicativos da configuração das relações de poder. Ocorrem diversas mudanças nas instituições de direitos de propriedade sobre a terra e outras estruturas de mercado, no entanto, dois aspectos não foram alterados: regulações que instituem a concentração fundiária e a posição de domínio do campo econômico de atores que extraem seus rendimentos dessa estruturação. Considera-se que esses atores não se alteraram completamente, apesar de alteradas as suas identidades, espaços de atuação e os próprios agentes que compõem o campo. Nesses termos, a FARSUL apresenta-se como um ator social formado mediante coalizões político-econômicas conjunturais, realizando empreendimentos econômicos e institucionais na região em posição dominante desde a ocupação produtiva das terras até os dias atuais.

Atualmente, percebe-se que a FARSUL não somente permanece ocupando posição dominante nesse campo econômico, como ampliou os seus recursos, expandindo-os sobre territórios e congregando outros agentes e grupos econômicos. Essa afirmação deve-se pelo fato de que a federação é constituída na região sul do Rio Grande do Sul, articulando produtores pecuaristas. No entanto, já em meados dos anos 1960/1970, os agentes produtivos da região estão inseridos efetivamente nos mercados agrícolas, integrando em suas práticas a produção de grãos. Isso ocorre, principalmente, pelo processo de integração entre produtores agropecuários entre as regiões norte e sul, sendo que os primeiros passam a produzir no território da Metade Sul. Nesse sentido, observa-se na região novos processos de racionalização econômica a partir da relação entre distintos agentes e práticas produtivas, o que se expressa nas recomposições internas da federação.

Atualmente, a federação está presente em todas as regiões do estado, contando com um conselho de representantes diversificados em relação aos municípios e atividades produtivas. Além disso, os setores em que atuam ultrapassam as próprias culturas tradicionais da pecuária, arroz e soja, mas expandem-se para quase todas as áreas que se relacionam com o mercado agropecuário (COSTA, 2019), como o mercado financeiro. Sobretudo, a federação apresenta estrategicamente projetos para organizar especializações produtivas regionais para corresponder às suas projeções de expansão do mercado global de *commodities*, ampliando as exportações para os países que já mantêm relações comerciais e estabelecendo novas relações de consumidores externos (FARSUL, 2021).

Nesse sentido, afirma-se que ocorre uma extensão das relações da federação, sendo um importante recurso para ampliar o seu poder no mercado agropecuário. Amplia-se a relação de agentes, a relação com as práticas produtivas, com mercados de consumidores, e também as relações territoriais. Como afirmado por Costa (2019), a entidade também passa a ser composta, em sua rede diretiva, por agentes das outras regiões do Rio Grande do Sul, além de alterar a sua estrutura interna para agregar outros modos de inserção econômica. Esse aspecto manifesta-se atualmente em construções para o mercado em que se prioriza os investimentos nas principais cadeias agrícolas, de forma mais *diversificada*, agregando estratégias específicas para o conjunto do mercado. Além disso, a federação atua sobre as principais regras que estruturam o mercado agropecuário, em escalas nacional, estadual e regional.

As instituições que versam sobre a produção e comercialização de *commodities* agropecuárias têm implicações nos aspectos produtivos e comerciais como o estabelecimento de tarifas ou impostos; os investimentos públicos em infraestrutura para produção, transporte e armazenagem; a estrutura de organização produtiva, envolvendo relações de trabalho, técnicas e tecnologias, além divisão territorial para uso dos recursos. Os direitos de propriedade sobre a terra, principal recurso econômico do mercado agropecuário, envolvendo o uso e a posse, são uma das instituições que mais envolvem conflitos no campo econômico. Os grupos dominantes do mercado agropecuário da Metade Sul também atuam de modo a manter ou expandir os seus recursos, ampliando suas possibilidades de intervenção institucional. Nessa lógica, verifica-se que a atuação institucional que incide na estrutura produtiva da região não ocorre somente em nível local, mas também se estabelece dialeticamente nas interações com os campos governamentais em nível macroeconômico.

A noção de “estratégia macroeconômica”, que foi trabalhada no capítulo anterior, pode ser entendida no seu sentido de “estratégia institucional”, pois trata-se de conformar uma perspectiva geral para a economia do país, garantindo estabilidade em determinadas regras para o funcionamento da economia, além de interpretações compartilhadas acerca do funcionamento dos mercados. Tal perspectiva, retomando o que já foi discutido, tem seus principais alicerces no desenvolvimento de uma economia baseada na primarização da produção para exportação. Os fatores explicativos para a constituição dessa estratégia são diversos, pode-se citar aqui os fatores externos: a expansão da demanda internacional por determinadas *commodities*, as crises econômicas que desequilibram as contas do Estado; os fatores históricos também são explicativos, como a estrutura fundiária, a estrutura de poder financeiro, produtivo e político no Brasil, além dos aspectos culturais. No entanto, o processo de configuração econômica, tanto

em processos de reprodução ou alteração das instituições reguladoras, ocorre mediante ações estratégicas de atores sociais. Ou seja, a construção de uma estratégia que prioriza os investimentos produtivos no setor primário ocorreu por via de articulações entre atores vinculados aos governos e aos mercados diante das oportunidades comerciais externas.

A consolidação da estratégia macroeconômica na Metade Sul é visível a partir, especialmente, da expansão intensa da produção da soja para exportação, além da ampliação nos investimentos para a pecuária, cadeia tradicional da região, também se tratando de *commodity* relevante para o Brasil. Sobretudo, verifica-se, nesse processo, a atuação dos grupos econômicos vinculados ao mercado agropecuário regional de modo a compreender um aspecto importante da estabilização dessas instituições: ao se analisar a estruturação do mercado agropecuário, a partir de perspectiva relacional, percebe-se que eles foram participantes dessa *construção econômica*. Isso ocorre a partir de um movimento dialético, em que as práticas desses grupos incidem na consolidação dessa estratégia de pauta macroeconômica, considerando as formas de interação com os outros campos localizados em diversas esferas territoriais. Pode-se citar a participação dos atores sociais em diversos fóruns de discussão interescares, além de comissões políticas de caráter consultivo e deliberativo acerca das regras e projetos econômicos.

Ou seja, em um primeiro sentido afirma-se que a estabilização da estratégia macroeconômica ocorre a partir de uma relação dialética, conforme o modelo teórico proposto por Fligstein e McAdam (2012): os grupos econômicos dominantes do mercado agropecuário interagem com os campos estatais em diversos níveis territoriais, participando ativamente da construção de concepções e de regras econômicas específicas que beneficiam o desenvolvimento do setor de *commodities* agropecuárias, e/ou garantindo sustentação política a representantes políticos que representam seus interesses. Esse trata-se do atual quadro em que se insere a FARSUL, em que se explicita a relação próxima com os atores governamentais, de modo que as suas intervenções apresentam incidência na política econômica nacional, ao mesmo tempo em que decorre disso implicações diretas sobre a região.

Em um segundo sentido, afirma-se que, no que se refere especificamente à reestruturação produtiva da Metade Sul, não se trata somente de um reflexo de uma política econômica nacional, mas que foram necessárias ações estratégicas para modificar instituições específicas acerca do desenvolvimento local. Em outras palavras, por mais que a expansão da produção de soja para exportação seja um fenômeno nacional, para que se expressasse na região foi necessário que se alterasse alguns aspectos que dizem respeito à cultura e política local, de

acordo com as suas singularidades. Isso confere a complexidade do processo, pois, ao mesmo tempo que o mercado agropecuário da região é implicado pelo contexto externo, também produz efeitos que explicam esse mesmo contexto.

Assim, retoma-se o principal problema sociológico desta pesquisa: *quais as estratégias institucionais dos grupos econômicos dominantes na Metade Sul diante das mudanças recentes no mercado agropecuário?*

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira pretende abordar a relação entre os grupos dominantes com os campos estatais. Verifica-se o movimento de sustentação da FARSUL na atual política econômica que beneficia a sua estrutura produtiva. Sobretudo, é possível identificar ações habilidosas que podem contribuir indiretamente na estabilização das instituições macroeconômicas, ou de forma direta quando se entende que a FARSUL pode realizar a extensão institucional entre as esferas estatais para o campo agropecuário da Metade Sul, considerando a sua base de produtores rurais e demais agentes econômicos.

A segunda seção aborda a questão das lutas sociais em torno de concepções econômicas e decorrentes alterações, ou impedimento de alterações, de instituições do mercado. Compreende-se que os períodos de crises econômicas afetam de forma turbulenta os significados do desenvolvimento implicados sobre a Metade Sul. Nesse contexto, os grupos dominantes alteram seu repertório de táticas e estratégias de forma habilidosa, acionando os recursos disponíveis, para se manter em posição de controle sobre o campo e definir as suas estruturas.

A terceira seção apresenta o processo dialético que percorre a reestruturação produtiva na Metade Sul centrada na expansão de determinadas *commodities* agropecuárias. Verifica-se que foram utilizadas estratégias específicas para expandir o mercado de soja e as fronteiras agrícolas localmente, não sendo apenas uma repercussão de um fenômeno macroeconômico.

A última seção aprofunda a discussão acerca dos aspectos relacionados a investimentos que visam inovações produtivas para o mercado agropecuário na Metade Sul. Esse processo ocorre mediante as mudanças econômicas pós-crise, apresentando-se, inicialmente, como uma necessidade para os grupos dominantes sobreviverem no campo econômico. Posteriormente, a adesão a tecnologias para a produção passa a ser vista como um potencial para expandir os seus recursos, em vários aspectos. Por fim, destaca-se o caráter desigual do acesso às novas tecnologias do setor.

3.1 Estabilização da Estratégia Macroeconômica de Primarização Produtiva: estratégias institucionais dos atores locais

Como desenvolvido no capítulo anterior, as mudanças econômicas nacionais incidem na reestruturação produtiva da Metade Sul. Nesse contexto, observa-se as ações estratégicas da FARSUL de forma relacionada a esse processo, que, a partir do poder estabelecido sobre a região, conseguem alinhar as políticas às práticas produtivas que beneficiem o seu setor de mercado. Utilizando-se, para isso, de recursos diante das três esferas de interação com campos governamentais - nacional, estadual e local. Nesse sentido, a federação tem sido um dos atores estratégicos a incidir diretamente na estabilização das práticas de mercado adotadas pelo governo federal, o que confere implicações indiretas no processo de reestruturação da região. Ou seja, a atual política econômica adotada nacionalmente beneficia os interesses desses atores sociais em expandir os seus rendimentos a partir do mercado de *commodities* em inter-relação com o mercado financeiro.

O que se verifica é algo semelhante à afirmação de Fligstein e McAdam (2012) sobre a relação dialética entre campos estatais e setores sociais, sendo que estes também utilizam de legitimidade social e outros recursos para respaldar representantes, práticas e concepções de governos. Em alguns aspectos, sob a perspectiva relacional, torna-se difícil separá-los do próprio campo estatal. Foi relevante para esta pesquisa a informação de que o departamento de economia da FARSUL atua diretamente sobre a política de mercado financeiro do Brasil, a partir da relação do economista-chefe da federação com o Banco Central do Brasil, sendo o único “representante empresarial” a ser consultor para a produção de relatórios de mercado do BCB. O relatório semanal aqui referido apresenta um balanço de indicadores financeiros e perspectivas futuras de comportamento do setor. Outro elemento é a participação desses atores em câmaras técnicas governamentais que deliberam sobre as regras comerciais. Assim, retomase a noção de agência apresentada no primeiro capítulo para se pensar a construção desses movimentos de mercado.

Atualmente, visualiza-se a relação de cooperação entre a FARSUL e o governo federal. Em relação ao governo estadual verifica-se alguns aspectos contraditórios, ora movimentos de *cooperação*, ora movimentos de *pressão*, mesmo que com menor intensidade no último caso. Cabe salientar que, no período desta investigação, o líder do governo na Assembleia Legislativa

do Rio Grande do Sul trata-se do Deputado Estadual que representa os interesses da categoria, especificamente da federação, tendo trajetória relacionada ao mercado agropecuário na Metade Sul e, não apenas recentemente, tem sido importante agente de articulação dos interesses da categoria a partir de formação de *coalizões políticas e definições de agenda junto ao campo estatal*. O Deputado Frederico Antunes, além de liderança atual do governo, presidiu a Comissão Especial da Metade Sul (1999). Além desse, pode-se citar outros dois movimentos políticos que ocorreram recentemente e que estão relacionados com as práticas que envolvem o mercado agropecuário e as inter-relações deste com o campo estatal: o recuo da proposta do governo estadual (Eduardo Leite - PSDB) de realização de uma Reforma Tributária e a aprovação do novo Código Ambiental do Rio Grande do Sul (2020).

Para os dois casos citados acima, as ações estratégicas da FARSUL foram determinantes. No primeiro pela formação de um *movimento de coalizão* contra a proposta, *intermediando concepções* acerca das tributações estaduais que dizem respeito ao setor agropecuário. O aumento dos tributos para as trocas comerciais de determinados insumos agropecuários, como os agrotóxicos, repercutiu em ampla coesão no setor, incluindo os sindicatos de representação de pequenos produtores e trabalhadores rurais, para impedir o encaminhamento da reforma. Já no segundo caso, destaca-se não somente a atuação do Dep. Frederico Antunes na comissão constituída pela Assembleia Legislativa do RS, mas que a proposta aprovada foi construída junto à FARSUL. Para esta investigação foi possível que a pesquisadora participasse presencialmente de uma audiência pública de apresentação do novo Código Ambiental, em 2019, em que foi possível observar que um dos responsáveis por apresentar pontos da proposta ao plenário foi o Domingo Lopes, coordenador da Comissão de Meio Ambiente da FARSUL.

Além disso, em relação ao governo federal e a atual estratégia macroeconômica, destaca-se que a federação se mostra como parte de sua base de apoio. Segundo considerações de Antônio da Luz, Economista-Chefe da FARSUL, acerca da política econômica adotada ao longo da pandemia de COVID19, “teria feito o mesmo que o Paulo Guedes, nada a acrescentar, [fez] tudo o que tinha que fazer”. O agente foi eleito pelo Conselho Regional de Economia do Rio Grande do Sul (CORECON-RS) como economista do ano, em 2017, e, em 2019, recebeu a medalha Assis Brasil do Governo do Estado do RS. Além disso, atualmente é um dos consultores para organização do Relatório Focus, relatório do Banco Central do Brasil com informações sobre o mercado financeiro, com publicações periódicas. O relatório é organizado com balanços e prospecções de índices financeiros - como a Taxa Selic, Inflação, Taxa de

Câmbio, Balança Comercial, IGP-M, Investimentos Diretos no país, PIB Total, Dívida Líquida do Setor Público - formando um sistema de expectativas do mercado. Esse é um aspecto tanto da *legitimidade social* do setor, quanto da relação *privilegiada com os campos estatais*:

A imprensa nos enxergava como uma extensão de uma fazenda, um galpão. No início, ninguém dava nenhuma credibilidade para o conteúdo econômico que a gente produzia. Isso foi extremamente desafiador e me motivou mais ainda. Saímos da descrença para o relatório Focus. Até hoje, a Farsul é a única federação empresarial do Rio Grande do Sul que participa do Focus.

Seguindo essa lógica, ao analisar o discurso do economista-chefe da FARSUL, verifica-se certo engajamento na *construção social da política econômica*. Isso porque ao perseguir o tema da inflação do período de 2020-2021, visualizaram-se as distintas noções de funcionamento desse sistema econômico. No entanto, no que tange à perspectiva do representante da federação, explicita-se a sobreposição política de interesses em relação aos aspectos totais do processo que pode explicar a inflação. Apesar de recorrer à legitimidade científica para explicar a pressão inflacionária, criticando as concepções que imputam ao mercado de *commodities* agropecuárias como um fator que contribui na alta dos preços dos alimentos, o representante da FARSUL é seletivo ao apresentar o que considera como fatores explicativos:

[É necessário] compreender a inflação, porque acontece, para não sermos... - estamos em um momento em que a ciência é e deve ser invocada a todo tempo e nortear as ações - e na inflação não deve ser diferente. Eu sei que a tentação da lacração é grande, mas não podemos cair em tentações. [Fatores que explicam a inflação:] a inflação dos EUA, que tem uma estabilidade incrível; [a inflação na] Europa, na Ásia, nas Américas [nos afetam aqui]. Inflação é uma doença que surge no desequilíbrio entre a base monetária [dinheiro em circulação] e a capacidade da economia de ofertar bens e serviços. É o Banco Central que cuida desse equilíbrio. O Banco Central é autônomo *graças a deus*, é assim que [em] um país sério deve ser. Se aumentar a oferta de bens e serviços, e não aumentar a base monetária, gera deflação. Para aumentar a oferta de bens e serviços, aumentando a base monetária, é necessário baixar a Taxa Selic. Para diminuir a oferta de bens e serviços, é necessário enxugar a base monetária. Como [se] enxuga a base monetária? Subindo a Taxa Selic. [...]

O processo de fechamento dos estabelecimentos durante a pandemia reduziu a oferta de bens e serviços. Nesse contexto, a previsão de queda do PIB era de 9%. Porém se [isso] tivesse acontecido, não seriam 14 milhões de desempregados, mas 30 milhões de desempregados. O que o governo fez para evitar um colapso econômico maior? Gastou!

Auxílio emergencial, [foram destinados] 354 bilhões de reais; o Pronamp; auxílios a estados e municípios. [Nesse contexto houve] ampliação do *déficit fiscal* em dez vezes em relação a 2019. [...] O efeito colateral foi a inflação.

Destaca-se que no decorrer da entrevista, o economista justifica as ações do governo, tendo a inflação como uma consequência necessária, pois, “o programa de auxílio emergencial e os demais programas citados teriam sido fundamentais para evitar perdas econômicas maiores”. Seriam estes os principais investimentos de recursos públicos, em período da crise, segundo esta ótica, que ampliaram (ou mantiveram parte expressiva) da base monetária durante a redução de oferta de bens e serviços. No entanto, é “curioso” que é citado o Pronamp e não o Plano Safra, sendo que o primeiro, no período de 2020/2021, recebeu R\$34 bilhões recortados do plano que, ao todo, teve anunciado a quantidade de 251 bilhões de reais para o período, sendo destes, R\$39,3 destinados ao Pronaf. Sobretudo, considera-se que a explicação para a inflação pode ser multifatorial, congregando, por exemplo, os vários aspectos de pressão da demanda sobre a oferta - inclusive a redução desta, como no caso dos alimentos transformados em *commodities* para exportação. Além do fato de que o aumento de preços dos produtos é provocado também por práticas econômicas que têm como objetivo o próprio aumento de preços para o mercado interno, como *ações direcionadas a controlar a concorrência a partir da imposição de barreiras tarifárias*. Tais estratégias foram utilizadas por esses mesmos atores.

Em 2020, a majoração do preço do arroz provocou debates sobre os efeitos do aumento no principal produto da cesta básica para o consumidor brasileiro durante o período da pandemia da Covid19. Assim, foi proposta na Câmara Setorial do Arroz do Ministério da Agricultura a retirada da Tarifa Externa Comum (TEC), que representa 10% para importação de arroz em casca e 12% para o produto beneficiado. O objetivo apresentado pela Associação Brasileira da Indústria do Arroz foi “o não sacrificio dos consumidores durante o período de crise provocada pela pandemia”. A proposta foi derrotada dentro da Câmara, por dezesseis votos contra seis. Entre as entidades contrárias, estiveram a FARSUL, o Sindicato das Indústrias do Arroz no Rio Grande do Sul (Sindarroz) e a Federarroz. Estas federações se manifestaram por via de uma nota conjunta, datada em 02 de setembro de 2020, em que alegavam ter compromisso em não gerar “distorções que afetem o equilíbrio do mercado”, além de se comprometer com o abastecimento e a segurança alimentar da população brasileira.

De forma contraditória, no dia 15 de outubro de 2020, foi divulgado um comunicado, por parte dessas organizações, em que foi descartada a previsão de queda de preços do arroz para o mercado interno. A justificativa foi a necessidade de manter a estabilidade do mercado

diante dos preços devido ao ajuste entre oferta e demanda de acordo com o “alto interesse” de algumas indústrias para garantir o produto no período. Já em fevereiro de 2021, é comemorado, pelos mesmos atores, o fato de que o preço do arroz “mais do que dobrou” - a partir de um aumento de 120,4% em um ano - e “recompôs as margens do produtor”. Afirmando que a alta foi atribuída a “uma tempestade perfeita”: o aumento do consumo por via do auxílio emergencial, o fato de que grandes países produtores (China, Índia e Vietnã) não escoaram suas produções para priorizar a segurança alimentar interna, e o câmbio valorizado acima de R\$5. Para a categoria, a elevação do preço do arroz é um incentivo para os produtores, pois os “custos fizeram com que de 30% a 35% migrassem para a soja”.

Entende-se que não comprometer o mercado das *commodities* agropecuárias com a alta de preços dos alimentos é um modo de evitar possíveis reduções nos próprios rendimentos extraídos pelo setor a partir de alterações nas regras comerciais. Algo que pode ser explicado a partir da noção de *ação robusta* de Fligstein (2007), em que os atores agem como se estivessem desprovidos de interesses, podendo aderir a novas concepções, caso haja alguma outra *concepção eficiente*. A noção de eficiência, de um certo modo, também é utilizada estrategicamente quando há a apropriação da legitimidade científica econômica para abordar os aspectos da inflação. Isso pode ser visualizado como uma forma de impedir a explicitação de aspectos contraditórios dessas instituições de mercado, como a capacidade de obter maiores lucros em detrimento de outros efeitos sociais. Ora, nesses discursos, diversos aspectos afetam a alta de preços de alimentos, sendo todos explicados pelo contexto da crise econômica e as decorrentes políticas destinadas à população trabalhadora e aos investimentos sociais, mas nenhum vinculado às práticas comerciais do mercado das *commodities* agropecuárias, dando a entender que, caso os prejuízos sociais estivessem vinculados - cientificamente - poder-se-ia buscar soluções internas para reduzir os preços dos alimentos.

Em outro momento, o mesmo economista afirma que nos últimos meses de 2021, quando a exportação de carnes foi restringida pelos protocolos chineses, o preço não diminuiu internamente, ou seja, segundo esta lógica, “a prática de exportação não implica no aumento dos preços internos”. No entanto, afirma, na mesma entrevista, que os produtores de carne reduziram a produção nesse período, pois “a matéria-prima destinada à exportação, é diferente da matéria-prima destinada ao consumo interno”. Ou seja, quando limitada a prática de comércio externo, a produtividade também foi reduzida, não configurando diferenças para o mercado interno. Além disso, em outro momento, é afirmado pela organização que com essas restrições de comércio impostas pela China, a partir de setembro de 2021, ampliou-se as

exportações de carne bovina para os Estados Unidos. A argumentação do representante da FARSUL apresenta lacunas contraditórias, pois só poderia ser testada a relação dos preços praticados no mercado interno com a redução das exportações se a última incidisse de alguma forma na primeira. O que pode ser interpretado, novamente, como uma tática de *ação robusta*.

Além disso, identificando que a moeda nacional perde valor diante da inflação, afetando no aumento da taxa de câmbio, o economista-chefe da FARSUL orienta os produtores rurais que comercializam para o mercado externo a investirem nessa prática, salientando que em ano eleitoral (2022) a taxa de câmbio tende a ser valorizada. Além disso, afirma que “aquele produtor que vende para fora estará menos exposto ao problema inflacionário do que aquele que vende para o mercado interno”. Para os produtores que comercializam para o mercado interno, faz apontamentos diferentes: “o que o produtor deve fazer é não investir para aumentar a produção, mas para melhorar a eficiência, melhorar o negócio, investir em caixa”. Isso, pois, segundo o mesmo, ao longo do próximo período a curva da taxa básica de juros tende a iniciar um processo gradual de aumento, para corrigir a inflação. Esse mesmo elemento é justificado para orientar os produtores a não realizarem investimentos utilizando a Cédula do Produtor Rural (CPR) pós-fixada indexada a taxas de juros como o DI (Depósito Interfinanceiro), utilizando como exemplo o arrendamento de terras para ampliar a produção.

Ou seja, esses elementos demonstram a orientação às práticas econômicas que essencialmente garantem a manutenção ou ampliação da renda desses agentes como o sentido geral da ação. Não se apresenta uma racionalização orientada ao desenvolvimento ou ao empreendimento produtivo com fins de retornos sociais, seja de comprometimento com o “consumidor”, seja de geração de inovações econômicas que beneficiem a sociedade. Assim, pode-se analisar a noção de *eficiência* que se orienta aos interesses do nicho específico do mercado que se beneficia dessa configuração, mesmo que os efeitos em outros setores sejam, pelo menos, contraditórios e até ineficientes, quando se considera outros pontos de vista e aspectos sociais. De todo modo, o problema reside no fato de que tais concepções são adotadas em esfera pública, a partir de *cooptação* de campos estatais. Pode-se afirmar, deste modo, que os benefícios em relação aos rendimentos desses atores são garantidos por via da apropriação de diversos recursos públicos - aqui, no caso, os recursos políticos.

Torna-se nítida a contradição a partir da seguinte afirmação do agente econômico: “os alimentos não estão mais altos porque o produtor está ganhando mais dinheiro, mas porque estão sendo puxados pela inflação”. Ao analisar a experiência da *imposição de barreiras tarifárias*, com o objetivo de não reduzir o preço dos alimentos para o mercado interno,

justamente para o “produtor ganhar mais dinheiro” do que ganharia com uma possível redução tarifária de importação, a afirmação do economista torna-se ilógica. Em outros termos, o preço dos alimentos pode estar mais caro porque está “sendo puxado pela inflação”, mas também pode estar mais caro porque “os produtores estão ganhando mais dinheiro” a partir da prática de *limitar a concorrência* e, assim, *controlar a oferta e os preços*.

Além disso, a utilização dos recursos públicos é evidente também pela *captura de recursos financeiros*. Os créditos subsidiados são um fator essencial para a expansão do mercado de *commodities*, os quais obtiveram aumentos expressivos, conforme descrito no capítulo anterior. A expressão desses investimentos públicos para o setor agropecuário é verificada tanto quando se compara com os investimentos financeiros totais, como quando se analisa o crescimento das atividades do setor. Entretanto, utilizando a legitimidade desse mercado, os representantes da FARSUL alegam que “estes recursos estão cada vez mais escassos”, sendo insuficientes para a demanda dos produtores que precisam do capital inicial para “empreender produtivamente”. Dessa forma, eles têm incidido na ampliação do volume ofertado pelo Plano Safra. Além disso, constituem-se reformulações institucionais, de modo a obter outras formas de aquisição do crédito agrícola. A aproximação do mercado de capitais com o mercado agropecuário é situada, pelo economista-chefe da FARSUL, como uma saída para a atual dependência do Plano Safra, identificando uma tendência de que se amplie os interesses em investir na produção de *commodities* agropecuárias nos próximos anos.

Dessa forma, entende-se que o *crescimento do agronegócio* se deve principalmente pelos suportes estatais. No capítulo anterior foi identificado que, em relação ao volume de créditos, este setor produtivo foi priorizado no sistema financeiro nacional. O que explica fundamentalmente a afirmação do economista da FARSUL sobre “a economia brasileira despencar enquanto o agronegócio cresce”. Trata-se de um período de crise econômica em que a utilização dos recursos públicos - e as suas diversas formas de investimentos (subsídios, pagamentos de juros, negociações de dívidas, seguros de produção, programas socioeconômicos, dentre outros) - são disputados pelos setores econômicos e sociais. Nesse sentido, afirma-se que é uma contradição a construção de uma interpretação em que se define o crescimento do mercado de *commodities* agropecuárias a partir tão somente de uma noção de *eficiência*, para ao mesmo tempo reivindicar a ampliação desses recursos financeiros e institucionais ao setor estatal.

A lógica constituída define esse mercado como a “solução da crise”, quando também se apresenta como uma das explicações para a crise. Destaca-se a fala do economista acerca do

“papel do agronegócio em garantir que, durante a pandemia, não faltasse comida na mesa de nenhum brasileiro, diferente da população dos Estados Unidos, que passou fome, mesmo [o país] sendo a maior economia do mundo”. Sublinha-se que de acordo com dados da CONAB (2021), a distribuição de alimentos (arroz, feijão e carnes) *per capita* foi reduzida ao longo da pandemia. Na mesma entrevista deste enunciado, Antônio da Luz explica os motivos pelos quais o *agronegócio brasileiro* é tão eficiente: “o setor respeita os protocolos brasileiros, de preservação do meio ambiente, que são os mais rígidos do mundo”, citando o tema emergente das queimadas da Amazônia, que, segundo ele, não diz respeito aos produtores rurais, mas a *criminosos*. Entretanto, destaca-se a participação desses atores em movimentos institucionais, em escala nacional e local, para alterar as legislações que tornam *tão rígidas* tais regras ambientais, como no caso da aprovação do novo código ambiental no Rio Grande do Sul.

Portanto, verifica-se a habilidade de tais atores em acionar recursos de poder para construir enquadramentos interpretativos que possam propiciar mediações com as preocupações sociais com temas como a redução do acesso aos alimentos de uma parcela da população e a devastação ambiental que percorre todo território nacional. Entretanto, o sentido desses enquadramentos é a não responsabilização do setor acerca dos problemas sociais elencados, obscurecendo os privilégios que obtêm diante do setor público. As formas de sua contribuição com o país, sendo apontadas pelos mesmos, limitam-se a desenvolver o próprio setor, a partir de novos investimentos em novas tecnologias e na ampliação da capacidade produtiva. Além da orientação das instituições macroeconômicas para beneficiar este setor, como as tarifas, a taxa de câmbio, a política de preços mínimos e de créditos.

As práticas de exportação das *commodities* agropecuárias têm auxiliado nas atribuições de significados em relação ao tema do equilíbrio da balança comercial e a decorrente identidade desses atores como representantes do Brasil diante das relações externas. Nesse sentido, construir legitimidade para essa estratégia produtiva corresponde à estabilização da estratégia primário-exportadora junto aos governos federais. Ao longo dos últimos anos, o conceito de *agronegócio* foi utilizado em diversas esferas como pilar econômico que traz maior equilíbrio para as contas do país, suscitando uma lógica em que, dessa forma, o setor deve receber as devidas proteções e privilégios no que diz respeito aos investimentos, como acontece com os subsídios públicos apresentados no capítulo anterior. De fato, nos períodos recentes, a balança comercial tem sido superavitária, com contribuições relevantes das exportações das *commodities*, principalmente da soja. Certamente coube aos governos manter essa lógica

institucionalizada, porém, os atores vinculados a esse mercado agiram, de distintas formas, diante dos governos para a manutenção dessa estratégia.

Durante a 44^a Expointer, a FARSUL organizou evento com o tema do “papel do agronegócio brasileiro nas novas relações econômicas mundiais”, demonstrando a pretensão de ampliar o recurso na forma da legitimidade. Entende-se que diante da atual estratégia macroeconômica, esse “papel” pode ser considerado, de fato, bastante expressivo. A economia brasileira atualmente está dependente da exportação desses produtos primários, o que tem menos a ver com a eficiência produtiva do setor do que com as fragilidades de outros setores, principalmente aqueles com maior capacidade de desenvolvimento de produtos de média-alta tecnologia. No entanto, à luz do debate acerca da especialização produtiva do país e o seu modo de inserção na economia global, Antônio da Luz (FARSUL) defende que é por via do agronegócio que será constituído o desenvolvimento tecnológico nacional:

O que temos de mais forte na economia do Brasil hoje? O Agronegócio. E muitos problemas [econômicos] serão vencidos com a tecnologia. No futuro surgirão empresas enormes de alta tecnologia. Nós brincamos, durante a Expointer, que no futuro a estrutura deverá ser reorganizada para que essas empresas ocupem esse espaço. Empresas que estão surgindo agora.

O recurso em forma de *legitimidade do agronegócio* é novamente utilizado no sentido em que: se o agronegócio está solucionando os problemas socioeconômicos do Brasil atualmente, é a partir do desenvolvimento desse setor que o país poderá obter o seu crescimento. Nesta mesma entrevista, o agente alega orgulhar-se de ter escolhido este setor para a sua atuação, pois “enquanto a economia do país despenca, o agronegócio cresce”. Essa afirmação deixa obscuro o fato de que a “relevância” desse setor econômico, diante do quadro geral produtivo do país, deve-se pelos privilégios concedidos pelas esferas governamentais, destinando parte expressiva dos recursos públicos para a consolidação desse mercado.

Pode-se destacar que a concepção mais geral acerca do desenvolvimento econômico e o mercado agropecuário, que pode ser resumida como a “relevância do agronegócio para a economia”, sendo o “principal motor de crescimento do país”, é utilizada tanto para a realização do movimento sustentador da política macroeconômica e suas instituições que beneficiam esse nicho de mercado, quanto para consolidar essas instituições na Metade Sul, especialmente nos períodos de crises.

3.2 As Lutas Sociais em torno das Concepções de Desenvolvimento: “a Metade Sul não é o problema, mas a solução”

A construção de *enquadramentos interpretativos* sobre o processo de desenvolvimento da Metade Sul, agregando identidades como a “metade pobre” e “vocação agropecuária”, ou sobre o potencial da produção *commodities* agropecuárias para o desempenho econômico local, foi utilizada em momentos de crises para propiciar a *cooperação* com outros atores de modo a consolidar uma nova estratégia econômica para esse mercado. Por exemplo, a concepção adotada amplamente, sobre o “empobrecimento regional” é utilizada para congregiar distintas visões acerca do desenvolvimento da Metade Sul que compartilham a ideia de que a região se trata - em algum sentido - de “uma região pobre”. Nesta lógica, a solução para as crises econômicas tratar-se-ia da garantia de recursos públicos para a superação dos problemas determinantes das “crises”. No entanto, os conceitos “crise”, “declínio”, “atraso” e “pobreza” podem ser explicados por distintos fatores. Caso o foco seja nas disparidades sociais e regionais, podem ser explicados pela não industrialização local ou pela concentração de recursos econômicos, como a concentração fundiária e de renda, o que não é o caso quando se analisa as estratégias institucionais dos grupos dominantes.

Como introduzido inicialmente, a análise do relatório da Comissão Especial da Metade Sul (1999) foi interessante para o aprofundamento acerca das ações estratégicas dos grupos dominantes com vistas a construir novas instituições mediante as crises que afetaram diretamente o mercado agropecuário da região. Como abordado no segundo capítulo, na década de 1990 foram construídos diversos fóruns de articulação política para abordar o tema do desenvolvimento da Metade Sul, ainda circunstanciados nos conceitos listados acima. Esse contexto também era circunstanciado pela emergência de políticas de reforma agrária, que tinham no centro da agenda a desapropriação de terras improdutivas para distribuí-las na forma de assentamentos rurais que poderiam dinamizar as atividades produtivas. Em resumo, esse período representou para a região um contexto de emergência de novas possibilidades institucionais, que passavam principalmente pela construção de novos significados para o desenvolvimento, que se expressariam em formas de investimentos de recursos e construção de novas possibilidades para o mercado agropecuário.

Destaca-se nesse contexto a configuração específica que se colocava diante do governo de Olívio Dutra (1999-2003), em que as ações estratégicas dos grupos dominantes da região tomaram um sentido *desafiante* diante do campo estatal do estado. Destaca-se este governo

devido ao fato de suscitar maior conflito de concepção acerca do mercado e desenvolvimento agropecuário do que os outros analisados. Ainda assim, a FARSUL reage às turbulências ocasionadas por essa nova interação com os atores governamentais de modo a não perder posição de domínio sobre o campo econômico. Parte disso pode ser explicada pela utilização de recursos e habilidades sociais para organizar intervenções que obtiveram resultados de acordo com os seus interesses. Um exemplo se trata da consolidação da já citada Comissão Especial da Metade Sul (1999), a qual, segundo informações adquiridas a partir de entrevista com um ex-secretário de desenvolvimento rural (1999 - 2003), pode ser interpretada como uma iniciativa da federação para *isolar* o governo estadual (Olívio Dutra - PT) e *pressionar o Estado*, obtendo adesão a determinadas pautas econômicas e encaminhar ao governo federal algumas de suas agendas que poderiam estar sendo “negligenciadas” pelo então governo estadual, o que pode ser explicado pelo choque de concepções de desenvolvimento.

O entrevistado, que ocupou cargo de prefeito de um município da região no período, destacou dois eventos que elevaram as tensões entre os campos, incentivando a FARSUL a tentar organizar um boicote à Expointer - feira agropecuária que ocorre anualmente no Parque de Exposições Assis Brasil, em Esteio/RS, organizada pela Secretaria da Agricultura do estado - para se contrapor à gestão de governo estadual e o seu programa: a) o redirecionamento de organizações estatais (IRGA, FEPAGRO e EMATER) que, até o momento, estavam sendo ocupadas pelos grupos dominantes para o desenvolvimento de tecnologia de transgênicos e para atender a grandes indústrias integradoras, e b) a aquisição de terras para implementar a reforma agrária. No entanto, segundo o mesmo, o boicote não teria ocorrido porque o campo ligado ao governo constituiu uma *coalizão* com os sindicatos rurais, que fazem parte da base da FARSUL, para construir a edição da feira. Ainda, alega que naquele mesmo ano, foi instaurado o pavilhão da agricultura familiar como um modo de disputar o significado atribuído à Expointer.

Destaca-se que desde o ano de 1998 a federação tornou-se responsável por administrar a Expointer, organizada pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do RS. Ao observar a Expointer, percebe-se que se trata de um espaço em que se realiza avaliações conjunturais da economia do país e do setor de produção agropecuário. Trata-se de um espaço de disputa sobre as concepções que envolvem o desenvolvimento do setor rural. Em resumo, a feira é um espaço interessante, pois *legítimo*, para se entender a concepção econômica e as perspectivas para o desenvolvimento agropecuário desses atores, e também as suas articulações com outros campos.

Esses aspectos do contexto foram reforçados em outras duas entrevistas cedidas para esta pesquisa - com um ex-superintendente nacional de desenvolvimento agrário do INCRA e com um ex-presidente do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA). Presente também na agenda econômica governamental nacional, a agenda da reforma agrária colocou em risco parte da estrutura de concentração fundiária. Sobretudo, esta agenda obtinha legitimidade social crescente, sendo um contexto em que a luta pela terra apresentava crescimento a ponto de repercutir no imaginário social, apresentando a necessidade de que a FARSUL e grupos aliados disputassem o sentido da concepção econômica para não perder a posição de controle institucional no campo. Em contraposição, o governo estadual apresentava-se de forma contundente para disputar as visões e estruturas estabelecidas do mercado agropecuário, não apenas pela defesa e implementação, quando possível, de desapropriação fundiária, mas também pelo investimento institucional na construção de novas *identidades* nessa estrutura.

Ou seja, a Metade Sul foi objeto de investimentos relacionados à criação de assentamentos rurais, além de políticas específicas para o desenvolvimento da agricultura familiar, conceito também emergente na época a partir da implementação de políticas, como o PRONAF. Dessa forma, a partir de organizações governamentais, instrumentalizadas por grupos desafiantes do campo agropecuário, sendo importante citar os próprios movimentos sociais de luta pela terra, constituía-se outra *concepção* de desenvolvimento regional, acusando a concentração fundiária como um problema socioeconômico. Nessa lógica, de acordo com a memória do entrevistado que foi apresentado como ex-superintendente nacional do desenvolvimento agrário (INCRA), as plenárias realizadas nos municípios da região, por via da política do Orçamento Participativo (OP), eram utilizadas como um instrumento de articulação social em torno dessas agendas. Nesse contexto, a utilização de recursos públicos para a realização desse processo foi impedida a partir de uma liminar judicial que foi pautada a partir de uma *coalizão política* coordenada pela FARSUL.

Ambos os entrevistados apontam que a oposição do campo econômico agropecuário ao governo agia com fins que estavam além das disputas que incidiam diretamente na estrutura do mercado, mas que se colocavam enquanto oposição ao programa geral e à própria identidade partidária do governo, “pois acreditavam que não sairiam mais do poder se fossem aprovados” determinados projetos, citando – o primeiro entrevistado - como exemplo uma medida de compensação de perdas de arrecadação pela Lei Kandir, junto a uma agenda de investimentos que o governo apresentou e que foi derrotada, pela *coalizão* de oposição, mediante um discurso de que o projeto “aumentaria os impostos”.

Nesse contexto, a estrutura dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foi utilizada pela FARSUL para organizar articulações e movimentos para *desafiar* o governo, e foi nessa lógica que se instaurou a Comissão Especial da Metade Sul em 1999. Sobretudo, retoma-se a discussão acerca das possibilidades de *empreender instituições* que se inscreviam diante das crises sociais e econômicas. O relatório da comissão ilustrava a síntese das principais concepções de desenvolvimento para a região, elaboradas por distintas organizações sociais. Destaca-se que o foco dos debates se davam sobre o mercado agropecuário, e incluíam os temas da reforma agrária, da diversificação produtiva, da reconversão industrial e dos investimentos para as cadeias tradicionais.

Sobretudo, é interessante a constituição de uma nova *identidade* para a Metade Sul. Os conceitos de *pobreza*, *atraso* e *declínio* econômico da região circunstanciaram as discussões, sendo os pontos de partida para as agendas que emergiram a partir de distintos atores. Apresentavam-se visões acerca da concentração fundiária, baixa dinamização industrial, demandas por investimentos em infraestrutura de transportes, turismo, dentre outros. No entanto, como demonstrado acima, a FARSUL apresentava um certo predomínio, no que diz respeito ao poder de definição institucional nesse espaço de articulação. Isso explica-se pelo modo como foi construído, pois foi uma iniciativa de representantes da própria federação, sendo que, apesar da presença de uma diversidade de atores nas reuniões (gestores municipais, universidades, movimentos sociais), o que possibilitou verificar a amplitude de perspectivas para a região.

A comissão realizou treze reuniões, em municípios distintos da região, em que foram apresentadas propostas de programas e concepções de desenvolvimento. A última reunião está descrita com o objetivo de sintetizar tudo o que foi discutido e apresentado como projeto para ser encaminhado às esferas de governo federal e estadual. No entanto, ficou restrito às propostas apresentadas pela FARSUL e pelo departamento de agronegócio da FIERGS o encaminhamento formal ao Ministério Agrário e ao Ministério da Integração, pois, segundo o relatório final, as outras agendas “não estavam tão trabalhadas como essas” (RIO GRANDE DO SUL, 2000, p. 38). As propostas dizem respeito a investimentos públicos, na forma de créditos e subsídios, para desenvolver as cadeias produtivas da pecuária e de grãos, sendo: a) pesquisa e difusão para introdução de grãos em áreas de várzea; b) programa de irrigação e infraestrutura na zona rural; c) programa de suplementação alimentar de bovino; d) programa de estímulo à exportação brasileira de arroz, e) estudo de mercado da cadeia produtiva de conservas de frutas e hortaliças.

A partir da leitura do documento não se pode averiguar o que foi devidamente efetivado destas propostas que foram encaminhadas aos Ministérios. No entanto, torna-se nítido que foram encaminhadas e legitimadas as agendas associadas às cadeias do mercado agropecuário estabelecidas tradicionalmente na Metade Sul. Sobretudo, mesmo que não tenha relação direta, ao longo das últimas décadas foram construídas políticas de investimento de recursos públicos direcionadas a essas demandas apresentadas pela FARSUL, que foram fundamentais para auxiliar a desenvolver o mercado de *commodities*. Além disso, destaca-se a pertinência da afirmação da federação ao apresentar suas propostas nesse espaço: “a Metade Sul não é o problema, mas a solução”, pois é uma ilustração despreziosa do que se tratava a concepção que embasava suas *definições de agenda*. Afinal, solução do quê? O objetivo central não era resolver os problemas regionais, mas tornar a região uma solução para a crise que enfrentavam no mercado agropecuário a partir da possível efetivação de seus projetos apresentados.

Novamente, não é possível afirmar que as propostas encaminhadas tiveram alguma convergência direta com as políticas econômicas agropecuárias que se desenvolveram posteriormente, até porque existe uma complexidade de atores envolvidos em elaborações de programas econômicos nacionais nas diversas esferas. Ou mesmo se essas propostas já eram embasadas a partir de outras articulações mais extensas, já expressando uma tendência geral de demandas do setor agropecuário. No entanto, essas agendas foram efetivadas na Metade Sul, de alguma forma, por via de iniciativas financeiras governamentais, como o Plano Safra, ou de pesquisas realizadas junto a organizações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, como a EMBRAPA. Sendo que tais investimentos de recursos públicos foram essenciais para “solucionar” a crise que os setores envolvidos enfrentavam no mercado agropecuário, auxiliando, principalmente, no aumento dos índices de *produtividade*.

Destaca-se o tema da elevação da *produtividade* agropecuária na Metade Sul a partir dos anos 2000, pois a baixa capacidade produtiva agropecuária regional, quando comparada a outras regiões, muitas vezes caracterizava os produtores vinculados como “atrasados”. O que repercutia nas dificuldades de sustentação da legitimidade desses atores, associados à FARSUL. Além disso, elevar a produção era uma saída necessária para a inserção competitiva nas novas relações econômicas circunstanciadas pela redução de barreiras e integração comercial, como o caso da constituição do Mercosul. Por fim, tornar as terras mais produtivas também se tratou de uma estratégia para impedir a efetivação de desapropriações com fins de reforma agrária.

Nesse sentido, entende-se que a partir de 2005 tornam-se mais visíveis as *alterações de significados* atribuídos para o desenvolvimento da Metade Sul de forma associada ao mercado

agropecuário. Isso ocorre junto ao processo de reestruturação produtiva da região. Definições de *modernização*, *diversificação* e *produtividade* apresentam-se para descrever o processo recente da região. Sobretudo, essas estratégias produtivas propiciam a reorganização dos grupos dominantes no mercado e também o recrudescimento das políticas de reforma agrária. Novamente, pode-se verificar um segundo processo de *mudança institucional* na região, todavia, *estabilizando identidades* correspondentes aos atores estabelecidos no campo e seus interesses. A soma de investimentos de recursos públicos realizados na região não apenas solucionou a crise enfrentada pela baixa capacidade competitiva desse setor a partir das possibilidades de explorar os novos mercados ampliando os rendimentos agropecuários, mas também alterou os aspectos de *legitimidade* econômica.

Nessa lógica, de acordo com informações coletadas em duas entrevistas realizadas, a primeira com um informante que ocupou cargo de deputado estadual do Rio Grande do Sul no período de 1995-1996 e de ex-Ministro de Desenvolvimento Agrário (2012-2014); e a segunda com o então nomeado presidente do INCRA (2012), legislações nacionais tornaram-se empecilhos para a efetivação da agenda da reforma agrária na região. A base utilizada para desapropriação de terras a partir dos índices de produtividade foi efetivamente “útil” até meados dos anos 2000. Isso porque o cenário de presença de amplas áreas de terras improdutivas na Metade Sul se alterou a partir da *inserção incremental de inovações tecnológicas* e de *estratégias produtivas de integração de culturas*. Amplia-se o uso produtivo das terras principalmente em relação às culturas em expansão na região, como a soja. Ou seja, a elevação dos índices produtivos fez com que se chegasse a um ponto em que para se efetivar a reforma agrária, sob este critério, seria necessário, de acordo com o primeiro entrevistado, “não desapropriar nenhuma [área de terra], ou desapropriar todas”.

Destaca-se que a concepção constituída de reforma agrária não se restringe a ampliar capacidade produtiva sobre o uso dos recursos fundiários, mas a uma questão social discriminante da região que se estrutura a partir da concentração desses recursos. O ex-ministro relata que, no jogo político circunstanciado neste contexto, poderia ser utilizado o critério de “desapropriação de terras para interesse público” para dar continuidade ao processo de reforma agrária. No entanto, segundo este critério, em 2014, o mesmo encaminhou o último decreto de desapropriação fundiária para a assinatura da presidência, que não chegou a ser efetivado “há tempo” devido à mudança de governo de 2016, pois, segundo o mesmo, trata-se de um processo complexo e demorado.

Em resumo, o processo de reestruturação produtiva da Metade Sul foi acompanhado por mudanças institucionais no sentido da construção de novas regras e relações comerciais, que propiciaram a organização de novas práticas produtivas, que serão aprofundadas na seção seguinte. Além disso, as concepções de desenvolvimento embasam os processos de lutas sociais e as ações estratégicas em torno da utilização dos recursos e constituição de novas instituições de regulação do mercado, por isso são objetos de disputas políticas. Por fim, destaca-se a ênfase nos significados atribuídos aos direitos de uso e posse da terra como centrais nesse contexto.

3.3 Ações Estratégicas para a Ampliação da Produção das *Commodities* Agropecuárias na Metade Sul

No capítulo anterior foram demonstrados os indicadores da ampliação da produção de *commodities* agropecuárias, com destaque para o crescimento dos investimentos na produção de soja, tendo sido acompanhados a um processo de expansão das fronteiras agrícolas na Metade Sul. Entende-se que, apesar da produção de *commodities* não ser exatamente uma novidade na região, este contexto recente apresenta algumas características específicas que foram proporcionadas, dentre outros fatores, por uma *reorganização estratégica* dos atores que investem produtivamente no local, direcionando maiores investimentos para ampliar os rendimentos que podem ser obtidos sobre a exploração da terra.

Além do contexto macroeconômico, associado à ampliação da demanda global por proteínas, de acordo com a perspectiva de um entrevistado - que ocupou cargo de secretário de desenvolvimento rural do Rio Grande do Sul (2011 - 2014) - as inserções de novos agentes produtivos na região sul, destacadamente das regiões localizadas ao norte do estado, incidiram ativamente na ampliação da soja, que, segundo ele, não seria “o mais apropriado para a região”. No entanto, entende-se, analisando diretamente as práticas econômicas da FARSUL, que a *integração produtiva* entre a soja, arroz e pecuária, é um processo que percorre atualmente as regiões do estado, alterando as distinções culturais históricas. Isso porque ao longo das últimas décadas constituiu-se um processo planejado de forma estratégica para a inserção da soja na Metade Sul, coordenado pela federação. Essa organização ocorre a partir de capacitações de produtores locais, orientações para a base sindical, além de parcerias com institutos de pesquisa para desenvolver tecnologias e técnicas para auxiliar nessa expansão produtiva.

Apesar da expansão expressiva deste período na Metade Sul, é importante destacar que os investimentos estratégicos sobre a cadeia produtiva da soja por parte da federação não são recentes. Destaca-se a participação da FARSUL no movimento de oposição ao denominado “confisco da soja” em 1980, proposta pelo então Ministro da Secretaria do Planejamento da Presidência do Brasil, Antônio Delfim Netto. Após a expansão da produção e exportação do grão no Brasil, durante a década de 1970, Delfim Netto instituiu uma tarifa aduaneira de 30% sobre o preço da soja exportada, assumindo como objetivo reduzir as exportações e aumentar a competitividade dos setores internos de beneficiamento do grão, como as cadeias de óleo e farelo de soja. No Rio Grande do Sul, a coalizão que constituiu um processo de luta contra o confisco da soja agregou a FARSUL, a Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul (Fecotrigo) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), além de outras organizações do território. O movimento contrário foi vitorioso, e a tarifa foi retirada poucos dias depois. Essas informações foram relatadas na entrevista com o ex-secretário de desenvolvimento rural (1999 - 2003).

A expansão da relação com mercados externos das últimas décadas implicou na reorganização dos agentes econômicos da região, de modo a organizar as suas práticas produtivas para corresponder às possibilidades de ampliar a comercialização para os novos países consumidores. Destaca-se que a partir desse período, com a emergência do Mercosul, as relações do mercado agropecuário foram drasticamente alteradas. Para lidar com a concorrência proveniente do Uruguai e da Argentina, foi necessário procurar novos mercados. Em entrevista cedida por um ex-presidente do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), é narrado que é nesse contexto que surge o movimento de arroseiros, por via da Federarroz, de modo a iniciar uma iniciar um processo de *integração* entre os produtores de arroz para organizar tais estratégias comerciais. Além disso, foi informado que durante o governo do ex-presidente Lula (não foi informado o ano) se estabeleceu uma parceria com o campo governamental para estabelecer parcerias comerciais para exportar arroz para África, Ásia e Europa. Além da realização de capacitações para a expansão desses mercados.

Além disso, de acordo com informações provenientes dessa mesma entrevista, o IRGA foi utilizado como um instrumento pela FARSUL para organizar a agenda do setor de modo a impor ao campo estatal determinadas regulações do mercado. Segundo o ex-presidente do IRGA (2011-2014), que foi indicado para o cargo pelo então governador, Tarso Genro, o conselho diretivo, composto por uma base de produtores de arroz vinculada à federação, utilizava o instituto para organizar a demanda de recursos públicos para os investimentos no

setor, todavia, ao mesmo tempo em que modificam os *significados* em relação a práticas de intervenção estatal quando não estavam de acordo com estas, elencando os princípios da “liberdade de mercado” e “Estado mínimo”, destacando aspectos contraditórios dos atores sociais no modo de se relacionar com o campo estatal e as suas instituições. O entrevistado relata que a primeira reunião que participou enquanto presidente da organização ocorreu na sede FARSUL, ilustrando a *cooptação* da organização desta estrutura.

Outro evento que relata foi a tentativa de construir um projeto, articulado pelo governo estadual junto à EMBRAPA, de pesquisa em melhoramento genético do milho para a produção na Metade Sul. O objetivo em desenvolver esta cadeia seria propiciar um processo de dinamização local, entendendo que a cadeia de suínos deveria reduzir a sua dependência de importação do grão que era utilizado como ração e que a região poderia ser “autossuficiente” nessa cultura. A reação do conselho foi deliberar que os investimentos em pesquisa deveriam ser orientados para qualificar a produção de soja na região, de modo a não aprovar o projeto e redirecionar os recursos. Essa informação é pertinente para salientar, novamente, que a expansão da soja da região que ocorre nesse período é um efeito de diversas ações estratégicas e produtivas dos atores locais, sendo o principal interesse de uma categoria específica.

Nesse caso, a aprovação do Código Ambiental do Rio Grande do Sul, em 2020, apresenta-se como um fator para a expansão dos modos de uso produtivo da terra. A partir disso, pode-se afirmar que a garantia de uma *relação privilegiada com os campos estatais* é um recurso importante para a manutenção de uma posição mais estabelecida no mercado, obtendo maior poder de definição de como serão utilizados os investimentos públicos e, muitas vezes, incidindo diretamente no estabelecimento de políticas econômicas adotadas nas esferas governamentais.

A FARSUL foi um dos principais representantes da sociedade civil na configuração da nova legislação, junto à Secretaria do Meio Ambiente do estado. Essa afirmação deve-se pela participação protagonista da federação nas comissões de discussão prévias, estabelecidas na Assembleia Legislativa/RS. Domingos Lopes, representante da FARSUL, apresentou uma proposta inicial do novo código ambiental em uma audiência pública, que ocorreu no ano de 2019, que pôde ser acompanhada presencialmente durante a construção desta pesquisa.

O novo código demanda estudos mais aprofundados, devido ao seu caráter bastante recente. No entanto, verifica-se que beneficia à expansão em vigência do mercado de *commodities*. A sua concepção está embasada em aspectos associados à noção de *flexibilização* das regras, *modernizar* os processos, no sentido de digitalizar e reduzir o tempo gasto para os

licenciamentos. O que também pode repercutir na redução da fiscalização do uso dos recursos ambientais.

Anteriormente, para se adquirir o licenciamento, era necessário que fossem realizados estudos técnicos do ambiente, considerando o território e o contexto social, os estudos ocorriam antes e durante a instalação dos empreendimentos agropecuários, e, em uma terceira etapa, durante o início das operações.¹³ Esses estudos são relevantes quando se considera, não somente os recursos naturais que serão utilizados, mas também os contornos sociais, pois é recorrente que práticas como a pulverização de agrotóxicos atinjam comunidades próximas, por exemplo. Torna-se possível, a partir da nova regulamentação¹⁴, o que se denomina por *autolicenciamento* - Licença Ambiental por Compromisso (LAC). O que é comemorado pelos grandes produtores das *commodities* agropecuárias, pois, “torna o processo muito mais rápido e eficaz”, já que basta que o “o empreendedor rural” assine uma Declaração de Adesão e Compromisso (DAC) e encaminhe um formulário, virtualmente, para adquirir a licença, sem nenhuma vistoria prévia. A expectativa de *rapidez* é apresentada como benefício por esses atores, nesse caso, parecendo outra espécie de *ação robusta*, pois também se entende que essa “rapidez” facilita o licenciamento de áreas impróprias para esse tipo de uso produtivo.

O principal argumento utilizado pela FARSUL para defender a possibilidade de autolicenciamento é a “confiança no empresário rural”, entendendo que “não se pode penalizar bons empreendedores com formalidades e burocracias desnecessárias em detrimento de um pequeno número que não está fazendo a coisa correta”. No entanto, os mesmos argumentam que a principal qualidade do novo Código Ambiental se trata de suprimir “subjetividades técnicas” de avaliação, quando a “confiança em bons empreendedores” pode ser interpretado como argumento baseado em “subjetividade técnica”.

De todo modo, compreende-se que o novo Código Ambiental, mais especificamente, da possibilidade de *flexibilização* da aquisição do licenciamento trata-se de uma agenda relevante para a expansão do mercado das *commodities* agropecuárias na região e no estado. Como demonstra a figura 7, foi o destaque da edição do jornal da FARSUL, “Sul Rural”, da edição de dezembro de 2021:

¹³ Disponível em: <<https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/28093051-codigo-estadual-do-meio-ambiente.pdf>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2022.

¹⁴ Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//codigo-ambiental.pdf>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2022.

Figura 7 - Licença Ambiental por Compromisso (LAC): “viabilidade, instalação e operação serão atestadas em uma etapa”.

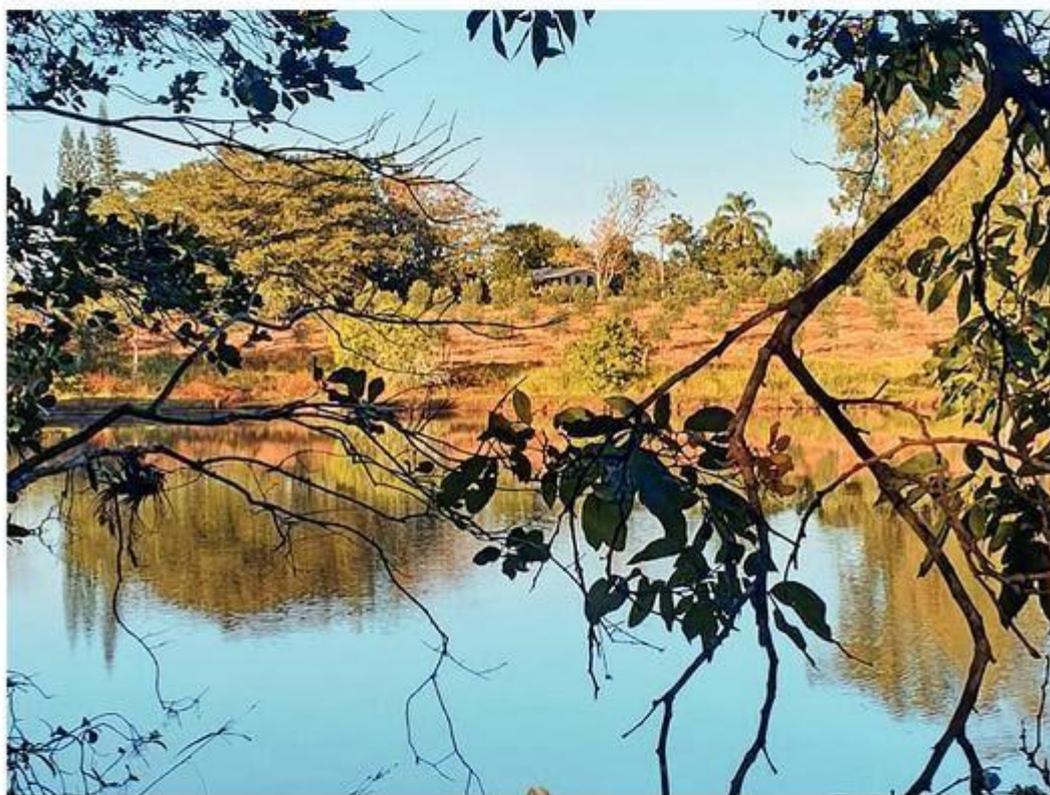


FARSUL

Sul Rural

Nº 459 - Ano 35 - Dezembro de 2021 - Órgão de divulgação da Farsul

LAC é aprovado no estado



Com a aprovação da Licença Ambiental por Compromisso (LAC), a viabilidade, instalação e operação de empreendimentos serão atestados em uma etapa pág. 8 e 9

Pecuária é tema de eventos na região da fronteira

Fórum Permanente do Agronegócio teve etapas
em São Borja e Alegre em novembro

págs. 3

Agro Fraternal leva solidariedade ao campo

Programa do Senar já entregou 8 mil cestas básicas
no estado em comunidades rurais carentes

págs. 10 e 11

Fonte: a edição do jornal pode ser acessada em: <<http://acervo.maven.com.br/pub/jornalsulrural/#page/1>>. Acesso em 17 de janeiro de 2022.

Além disso, foi utilizada a tática de *intermediação* de interesses para aprovar pontos que regulamentam o uso de áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal para a produção pecuária, incluindo a supressão de vegetação natural por espécies herbáceas forrageiras (para a

alimentação dos animais), e a pulverização de agrotóxicos em Unidades de Conservação de uso sustentável. A *intermediação* ocorre, pois, os atores interessados em ampliar, deste modo, os seus recursos produtivos argumentam que foram constituídas diversas regras - que são necessárias - para limitar tais práticas, por exemplo, o impedimento de realizar a pulverização em áreas situadas a 250 metros de recursos hídricos ou 500 metros da comunidade mais próxima. Ou seja, apesar de que a nova legislação amplia a possibilidade de utilização de recursos protegidos legalmente para a conservação da biodiversidade natural, o que se reforça é que foram criadas regras que podem limitar este uso produtivo.¹⁵

Neste ponto é interessante destacar um evento que foi informado em entrevista cedida para esta pesquisa por um ex-secretário de desenvolvimento rural, naquela a FARSUL utilizou o discurso acerca da necessidade de garantir a preservação da vegetação do Pampa para se contrapor à agenda da reforma agrária (ao final da década de 1990), pois esta ampliaria o uso produtivo das terras. Demonstra-se, assim, novamente que os atores econômicos utilizam recorrentemente, como afirmam Fligstein e McAdam (2012) táticas de constituir *enquadramentos interpretativos* sobre o processo de desenvolvimento econômico em que se apresentam como desprovidos de interesses privados, *intermediando concepções* e recorrendo a uma série de repertórios discursivos. Essa é uma forma de construir *cooperação* para a aprovação de projetos que os beneficiam ou de não perder legitimidade perante outros atores sociais, como o exemplo do novo Código Ambiental.

Ou seja, a expansão do mercado de *commodities* agropecuárias e seus reflexos na Metade Sul é resultado de um processo gradual, movido por diversas estratégias e interações inter-relacionais entre os campos, para que se chegue na conformação atual da reestruturação. Em outros termos, para propiciar a sua expansão na região, caracterizada pelo bioma Pampa e características específicas socioeconômicas, foi necessário que os atores utilizassem um repertório específico de linhas de ação para que se constituíssem também instituições específicas. Isso, pois, por mais que o caso da ampliação da produção de soja e da pecuária seja um fenômeno nacional, as regiões possuem diversos aspectos singulares, não permitindo um simples automatismo na implementação de novas práticas.

3.4 A Incorporação da Agenda de Diversificação Produtiva e de Adesão Tecnológica na Metade Sul

¹⁵ Essas informações foram coletadas na análise dos meios de comunicação da FARSUL sobre o tema; edição do jornal Sul Rural nº 459, e participação em audiência pública realizada sobre o tema no ano de 2019.

De acordo com informações obtidas em entrevista com o já citado ex-secretário de desenvolvimento rural do estado (2011 - 2014), ao longo das últimas décadas ocorreram mudanças na estrutura produtiva da Metade Sul no sentido da diversificação das cadeias locais e da inserção de inovações tecnológicas nos processos. O mesmo define o fenômeno como sendo o início da constituição de um novo *conceito de desenvolvimento* para a região, considerando que o quadro produtivo *se moderniza* quando se diversifica:

O desenvolvimento econômico era muito focado na produção pecuária, especialmente de gado e ovelhas, e de arroz. Mesmo o setor urbano era dinamizado principalmente pelo comércio. [Então ocorre] diversificação da produção a partir da [inserção da produção de] madeira, fruticultura, olivicultura, fortalecimento da cadeia do leite.

Destaca-se que o entrevistado atribui a inserção de pequenos produtores rurais nas cadeias produtivas como parte desse processo de *modernização*, conferindo relevância às políticas de reforma agrária para auxiliar nesse processo. Segundo o mesmo, os assentamentos rurais auxiliaram a tornar terras mais produtivas no sentido direto, a partir de atividades produtivas desses atores. Em um momento posterior da entrevista, afirma que isso também ocorre a partir da pressão que se dá sobre os grandes produtores rurais, que passariam a ampliar a produtividade de suas fazendas por receio da desapropriação:

E os assentamentos, aumentaram a produção de leite e de outras cadeias produtivas. E a principal contribuição foi tornar terras ociosas produtivas. Então esta é uma contribuição indireta do movimento sem-terra. Então quem tinha uma fazenda improdutivo, passou a tornar essas propriedades produtivas. Então está ocorrendo um cenário de diversificação e modernização da Metade Sul. Acrescido das culturas tradicionais.

[...]

Os grandes produtores incentivaram a modernização das propriedades, investindo na produção intensiva de gado. E passaram a usar parte da propriedade para a produção de soja, ou de madeira, ou de oliveiras. Entenderam essa necessidade de se modernizar para evitar a reforma agrária e para aumentar a renda da propriedade.

[...]

Modernização passa a se dar também na produção de gado. Não é mais o gado que está solto na fazenda, que demora quatro ou cinco anos para ficar pronto para o abate. Os criadores de gado mais modernos passaram a produzir pastagens de inverno e cuidar melhor do gado, a partir de confinamento ou semiconfinamento. Diminuiu a quantidade de área de terra necessária para a produção de gado.

Para explicar esse processo que define como de *modernização* da região, o entrevistado afirma que os investimentos públicos foram fundamentais para esse desenvolvimento, destacando as políticas do governo Lula a partir dos incentivos em forma de créditos subsidiados. Destaca que o agronegócio foi um dos setores mais priorizados para o desenvolvimento do país, e que nesse contexto foram importantes os recortes para investimentos nos assentamentos da reforma agrária, o que foi possível, segundo a sua visão, a partir da existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, em âmbito estadual, da Secretaria de Desenvolvimento Rural, pois tanto o Ministério da Agricultura, quando a Secretaria estadual da Agricultura restringiam-se a articular os interesses dos grandes produtores rurais.

A sua perspectiva sobre o conjunto de incentivos que “aceleraram o processo de desenvolvimento” também leva em conta a expansão das universidades sobre os municípios da Metade Sul, especificamente a partir da UNIPAMPA. É interessante a visão que ele apresenta sobre o papel que esses centros tiveram sobre a juventude da região, que passou a ter um novo padrão de exigência para o mercado, a partir da democratização do conhecimento. Para ele, esse fator auxiliou na aceleração do desenvolvimento visando a inovação na região.

Além disso, o entrevistado destaca que com o auxílio da EMBRAPA Pelotas, ao assessorar a EMATER na apropriação e difusão de conhecimento, por via da Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi possível adotar uma metodologia de construção de conhecimentos com produtores da região para desenvolver novas técnicas produtivas, como o melhoramento de pastagens para a pecuária, e também propiciar a capacitação de agentes produtivos da região. No entanto, destaca a dificuldade de atingir os pequenos produtores pecuaristas, que considera *conservadores* nesse sentido, pois não se apropriam de novas tecnologias, “atrasando uma contribuição importante para a região”, apesar de auxiliarem na preservação do solo e do meio ambiente. Isso, pois, segundo a sua dinâmica produtiva, “ele apenas solta o gado, mantendo a propriedade preservada”.

Entretanto, em um momento posterior da entrevista, afirma que a EMATER prefere assessorar as grandes propriedades rurais, pois, segundo ele, “é mais fácil aderirem às novas tecnologias”. Essa afirmação suscita questões em relação às desigualdades de acesso aos recursos tecnológicos, apesar das ações estratégicas das organizações estatais para estimular especificamente a extensão desses recursos para os pequenos produtores rurais. Nesse ponto, a entrevista toma um rumo interessante acerca da disputa dos recursos para a inserção de produtores no fluxo de adesão a inovações tecnológicas do setor. O ex-secretário de

desenvolvimento rural afirma que o contexto recente exige que os produtores rurais se *modernizem* para não desaparecer. Destaca novamente que a existência de um ministério e de uma secretaria que versava especificamente sobre as categorias que envolvem as pequenas propriedades rurais garantia uma limitada democratização sobre o acesso desses recursos:

Há uma necessidade de se modernizar. Ou a propriedade se moderniza, ou ela desaparece. Os assentamentos da reforma agrária precisaram fazer isso, passaram a produzir arroz orgânico, leite, frutas e mel. Pois é a necessidade de ter renda e se adequar que forçou as pessoas a se modernizar e a diversificar a produção. Os produtores estagnados na produção tradicional são uma minoria na região, atualmente.

Nós [MDA e SDR] buscamos recursos do BNDES para consolidar um programa de irrigação para a pequena propriedade rural. A FARSUL se apropriou [do recurso] por via da Secretaria da Agricultura. Tínhamos uma política de créditos para incentivar a organização cooperativa dos assentados. Para eles fazerem o armazenamento dos produtos. Pois assim eles conseguem vender os produtos em um momento com preços melhores. [Estimulamos a] agregação de valor através das agroindústrias, a partir de políticas de incentivo à agroindústria familiar. Foi incentivado pela Secretaria de Desenvolvimento a diversificação, a agregação de valor, e a buscar os incrementos de novas tecnologias.

Agora, ao excluir a Secretaria Desenvolvimento Rural e o MDA, o conceito de agricultor familiar se perde. Restando uma ideia de que são todos empresários rurais, se perdem as especificidades. O agricultor familiar não tem somente o agronegócio, tem a vida dele na propriedade rural. Nós procuramos focar muito nesse debate. O agricultor familiar é diferente, não por uma questão ideológica, mas de vida. O empresário rural coloca os empregados na propriedade, que implementam o que o proprietário quer, mas ele não mora na propriedade.

Além dos desequilíbrios em relação ao desenvolvimento produtivo devido às restrições impostas às esferas governamentais que atuaram diretamente sobre os pequenos produtores rurais, o entrevistado afirma que esse processo de desenvolvimento desigual também é resultado de ações da FARSUL, que utiliza do poder econômico e político que exerce sobre a região para se apropriar dos recursos públicos. Segundo ele, todos os grandes produtores rurais da região estão vinculados à federação, entretanto, “até os pequenos produtores e sindicatos de trabalhadores rurais estão vinculados à FARSUL”. A sua interpretação é de que este contexto repercute em um conflito de identificação sobre “o lugar de cada um”, e que por isso o primeiro trabalho da secretaria (SDR) foi construir uma concepção de que os pequenos agricultores “são diferentes”, pois, “na região é muito forte a ideia de que é tudo igual”:

A FARSUL nos procurou para saber porque também não recebiam determinados estímulos da secretaria com o argumento de que os pequenos produtores também

estavam vinculados à FARSUL. “Somos todos iguais”. Por esperteza eles vendem essa ideia, para negociar em nome de todos, tendo respaldo dos pequenos produtores nos momentos de mobilização. Mas na hora de receber recursos ou negociar as dívidas, negociavam as dívidas dos grandes produtores. 60% das terras que produzem arroz são terras arrendadas. Os pequenos estão lá produzindo arroz. Mas os grandes negociam as dívidas da terra. Se não entenderem a necessidade de separar, os grandes ficarão mais grandes, e os pequenos mais pequenos. Alguns entenderam essa diferença, mas não muitos.

Por outro lado, nos anos recentes a FARSUL se inseriu estrategicamente no *ambiente de inovação* tecnológica e econômica. Ao longo da última década, pode-se destacar a atuação da Comissão de Inovação da FARSUL, de forma interligada com a sua diretoria econômica. Junto a EMBRAPA, universidades e outras organizações, esses atores têm investido em incrementos tecnológicos com os objetivos de ampliar a produtividade de suas culturas, para comportar as demandas crescentes para exportação e reduzir os custos. Além de tecnologias que facilitem os processos de gestão de propriedades rurais, a partir da digitalização da agropecuária, e aproximem os produtores dos investidores financeiros. Destaca-se a emergência dos conceitos relacionados a criação de redes colaborativas de inovação para o “agro”, visando à inserção no ambiente de digitalização da agricultura. Esses aspectos foram verificados durante a 44ª Expointer, que ocorreu de modo virtual no ano de 2021, e a partir de entrevistas disponíveis nos meios de comunicação com representantes da federação.

As principais agendas dos painéis de inovação da Expointer estavam relacionadas com a produção de técnicas e tecnologias que incidissem no “encurtamento dos ciclos produtivos”, de modo a ampliar o rendimento dos produtores rurais, principalmente no que diz respeito à pecuária. Aos grãos, apresenta-se os investimentos acerca das possibilidades de “melhoramento genético”, com o objetivo de qualificar a cultura em determinados solos, e também ampliar a resistência das sementes no período de armazenagem.

No entanto, cabe destacar que apesar do conceito de *sustentabilidade* transitar pelos espaços, não havia um foco específico na discussão acerca de projetos para resolver os problemas ambientais causados pelas produções agrícolas e pecuárias. Não ocorreram discussões específicas relacionadas ao processo de devastação da vegetação natural do Pampa, ou sobre temas relacionados à geração de emprego e qualificação da mão-de-obra. Ou seja, os projetos são orientados, principalmente, à ampliação de rendimento dos agentes econômicos envolvidos e fortalecimento de vínculo entre produtores e investidores financeiros, além de institutos de pesquisa.

Nesse sentido, a Comissão de Inovação da FARSUL construiu um projeto de Ecossistema de Inovação, chamado HackatAgro. Os objetivos explicitados tratam-se de consolidar uma rede colaborativa, reunindo produtores rurais, investidores, *startups* e pesquisadores para consolidar um ambiente de desenvolvimento tecnológico, com fins de se inserir no cenário de digitalização. Além disso, apresentam-se como articuladores de outra iniciativa, muito presente na organização dos espaços de divulgação dos projetos de inovação durante a 44ª Expointer, a *Celeiro Agro Hub*, sendo construída inicialmente por pesquisadores do Parque Científico e Tecnológico da PUC (Tecnopuc). Essas articulações congregam diversos atores, entre pesquisadores e universidades, gestores e organizações do mercado, sendo a Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (INOVA RS) um deles. Além disso, relacionam-se a uma forma de “transição geracional”, pois eram jovens pesquisadores que coordenaram esses espaços de articulação na feira, suscitando também o tema da participação da “juventude” na construção de um “novo cenário” para o “agronegócio” no Rio Grande do Sul.

O economista-chefe da FARSUL aborda a relevância das *startups* para “solucionar problemas da realidade do produtor rural”, citando principalmente o papel que as tecnologias podem assumir diante das demandas de gestão da propriedade, considerando tanto os aspectos produtivos, como de captação financeira. Para Antônio da Luz (FARSUL) “a eficiência econômica hoje passa pela gestão de processos, essas coisas estão completamente conectadas”. O economista descreve que, nesse contexto, o papel da FARSUL é mapear e realizar o levantamento dos problemas dos produtores e repassar para o *ambiente de inovação*, utilizando também a estrutura do SENAR.

Percebe-se a relevância que se dá para o significado de uma “agricultura moderna”, de forma elencada às atribuições do “agro para a economia do Brasil”. Dessa forma, constitui-se um discurso em que não existe atraso em um país que baseia a sua economia na exportação de *commodities* agropecuárias. Pelo contrário, fortalece-se uma visão de que esse mercado também é inovador, dispensando outras estratégias macroeconômicas para o Brasil. Ao longo da feira, a definição: “Brasil, o celeiro do mundo” e “Rio Grande do Sul, o celeiro do Brasil” foi utilizada algumas vezes, em um tom crítico positivo, como se essa fosse uma potencialidade a ser explorado no país e no estado, justificando todos os investimentos realizados no setor. Cabe ressaltar que esse é um aspecto da *legitimidade* construída pelos atores dominantes, utilizada nas demais ações estratégicas para ampliar seu poder sobre o campo agropecuário, e sobre outros campos e territórios.

Além disso, verifica-se que a federação, além de manter poder econômico sobre o mercado agropecuário da Metade Sul, o expande para as outras regiões do estado. É interessante analisar as suas projeções econômicas considerando uma divisão territorial entre a “metade norte” e a “metade sul”. Percebe-se isso no “Projeto Duas Safras”, construído junto a EMBRAPA e a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA). O objetivo do projeto é a produção de tecnologias para ampliar a produtividade da pecuária e da soja na Metade Sul, a partir da Integração Lavoura Pecuária (ILP), e desenvolver, na metade norte, “materiais genéticos para culturas de inverno que possam substituir o milho como componente da ração” destinada à bovinocultura na “metade sul”, conformando uma relação de integração territorial entre as regiões para um mesmo nicho de mercado.

A partir da concepção apresentada neste projeto, realiza-se o diagnóstico de que a “pecuária está se defrontando com a lavoura de soja”, e que as culturas “não devem ser inimigas, mas aliadas”. Dessa forma, a FARSUL insere no seu escopo a estratégia de *diversificação produtiva, integrando-se* com outros atores, para garantir a sua sobrevivência e aproveitar a janela de oportunidades do mercado em expansão. A demanda apresentada no Projeto Duas Safras está relacionada com dois fenômenos: a competitividade e a previsão de um potencial crescente de exportação. O mercado externo, com o atual crescimento da demanda de países como a China, Arábia Saudita e Japão, aparece como uma nova possibilidade comercial. Sob esta lógica, as entidades apresentam uma projeção de expansão das importações mundiais, em 2030, de carne bovina (25,53%), carne de frango (53,82%) e carne suína (89,48%). Já para o Rio Grande do Sul, a projeção de ampliação das exportações para 2030 é de: bovinos, 27,50%, frangos, 57,30%, suínos, 55,40%.

Assim, deve-se reformular o que se entende com “atraso” regional, significado que muitas vezes descreveu a Metade Sul a partir de uma estrutura produtiva com predomínio de uma pecuária que dispensava, por uma série de fatores do cálculo econômico de produção e comercialização, a intensificação dos investimentos em incrementos tecnológicos e pesquisa com o intuito de ampliar os rendimentos produtivos. A adesão a incrementos tecnológicos para ampliar a produtividade agropecuária no território tem sido característica nos anos recentes ao se analisar esse mercado.

Entende-se que a crise de meados dos anos de 1980 e 1990 alterou essa configuração local, impondo aos agentes econômicos que se adaptassem às demandas de ampliar a produtividade, seja para obter os lucros esperados diante das mudanças provenientes da abertura ao mercado externo, seja para obter legitimidade social a partir de aspectos relacionados ao que

se entende por “modernização do setor”. Isso, ainda, diante do processo político de emergência das políticas de reforma agrária que perseguiram as terras consideradas improdutivas.

No entanto, a ampliação dos rendimentos que podem ser obtidos a partir do uso direto da terra, mesmo que acompanhados pela adesão a novas tecnologias, não necessariamente se trata de um fenômeno de *modernização* e *inovação*. É necessário diferenciar o fenômeno em si do discurso dos dirigentes da federação sobre o tema, e mesmo deve-se distinguir o acesso que parte desses agentes obtém em relação aos ambientes de inovação do que ocorre na base de produtores rurais.

Aqui, também é a noção de *atraso* que deve ser reformulada. Pois o *moderno* é representado pela ampliação do uso produtivo das terras, do estoque de *commodities*, e por um grupo de dirigentes, representados pela FARSUL investindo na *identidade de inovação* como recurso. No entanto, nesse contexto, é a estrutura de concentração fundiária e a dependência econômica centrada na primarização produtiva que confere a manutenção do caráter do *atraso* da região.

Por fim, cabe destacar a diferença de concepções acerca do que se entende por processos de *modernização* ou *inovação* entre os atores/agentes sociais investigados. Os atores que podem ser considerados, de acordo com o modelo teórico apresentado, dominados na estrutura do mercado – os pequenos produtores rurais – entendem que o desenvolvimento da Metade Sul, ou a sua *modernização*, requer investimentos nos aspectos de *inclusão social* e *distribuição dos recursos* econômicos. Não se trata apenas de ampliar a produtividade, mas de desenvolver as relações que perpassam os próprios agentes produtivos, de modo a acessarem com menores disparidades as tecnologias, os conhecimentos e o próprio acesso à terra. Nessa lógica, a própria Reforma Agrária insere-se, para esses atores, como um tema atrelado à *modernização*, pois seria um dos principais instrumentos indutores de diversificação produtiva e distribuição dos recursos de trabalho.

Por outro lado, os grupos dominantes entendem o processo de inovação a partir da inserção de alguns agentes mais capitalizados em ambientes de inovação. Nesse caso, não se considera a distribuição dos recursos, mas os investimentos desses atores, de forma articulada a organizações de pesquisa e governos, em pesquisas que têm como objetivos os seus interesses produtivos. O modo como esse modo de inserção nos ambientes de inovação afeta a base produtiva é a partir da orientação para a utilização de novos insumos que propiciem maiores níveis de rendimentos ou a digitalização de processos de gestão, facilitando a administração de

propriedades rurais. Mesmo que o acesso a esses recursos entre os produtores se dá de modo desigual.

Em resumo, a concepção de modernização e de como deve se dar o processo de inovação está atrelada ao que se entende por desenvolvimento, e apresenta não apenas significados distintos, mas interesses econômicos imbricados. Apresenta-se, dessa forma, a pergunta: o que de fato significa modernizar a Metade Sul? É possível ocorrer um processo de modernização centrado no mercado agropecuário? É possível desenvolver uma região sem que esse desenvolvimento esteja ao alcance do conjunto da população trabalhadora local?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da Metade Sul a partir da noção de *atraso* em relação às demais regiões do estado foi objeto de debates em diversas esferas entre as décadas de 1980-1990 até meados dos anos 2000. A pesquisa exploratória demonstrou que esse conceito era perpassado por diversas concepções sobre o seu significado, apontando a pertinência de questionamentos acerca do que se entendia sobre esses aspectos do desenvolvimento – *moderno* e *atrasado*. As implicações sobre essas identidades construídas se expressam nos próprios rumos dos investimentos para o desenvolvimento da região. Ora, se o atraso poderia ser explicado pela estrutura fundiária, que não passou por um processo de reestruturação profunda, por que essa noção teria sucumbido nos anos mais recentes? As exposições anteriores demonstraram que as concepções de *pobreza*, *atraso* e mesmo para explicar as *crises* econômicas foram objetos de estratégias institucionais dos grupos dominantes do mercado, que encobriram, a partir de seus enquadramentos interpretativos, aspectos que explicam essas disparidades econômicas: a concentração dos recursos a partir da posse da terra e da configuração do mercado agropecuário.

Os resultados da investigação apontam que, nos períodos recentes, para esses atores há menos vantagens em identificar a região a partir de atribuições de *atraso* e *pobreza* do que em reivindicar a noção de *modernização* agropecuária para reivindicar recursos públicos para o crescimento do próprio setor. A configuração atual do mercado promove amplas formas de obter lucros sobre a estrutura calcada na concentração da propriedade fundiária. A expansão das possibilidades de comercialização de *commodities* para países com a demanda crescente reflete-se diretamente na valorização do preço de terras, considerando a venda e o arrendamento, soma-se a isso os ganhos a partir de ativos financeiros alicerçados em *commodities* e em títulos de imóveis rurais. Não há crise atual para o setor. A sua agenda consiste em captar recursos públicos a partir da ideia de que o crescimento desse mercado se deve a aspectos de *desenvolvimento*, *modernização* e *inovação* para a região e o país.

A ideia de *atraso* é suprimida diante da visão de que praticamente “não há mais uso improdutivo das terras”. A adesão a alguns insumos para ampliar os rendimentos é atribuída a *aspectos de inovação*. Isso, por parte de alguns agentes dominantes do mercado. No entanto, os principais aspectos explicativos das disparidades econômicas regionais estão mantidos no seu atual contexto: a concentração de poder econômico a partir da estrutura fundiária. O que “se moderniza” são os modos de exploração dos recursos por parte dos grupos dominantes, refletindo-se na ampliação dos rendimentos extraídos da terra, além das possibilidades de

entrelaçamento com os setores financeiros. No entanto, isso ocorre em contexto de regressão e primarização econômica, sobretudo, ampliando a situação de *pobreza*.

A partir da perspectiva metodológica utilizada nesta pesquisa foi possível verificar que são os momentos de crises os mais propícios para promover alterações institucionais, elevando a mobilização estratégica dos atores envolvidos no mercado. As principais alterações na estrutura do mercado agropecuário da Metade Sul devem-se a intervenções de governos; disputas internas ao campo econômico e emergência de novos consumidores – o que ocorre de forma aliada com a mudança no modo de inserção desses países consumidores no desenvolvimento capitalista.

Assim, foi possível verificar que os principais aspectos da reestruturação produtiva estão imbricados no fenômeno macroeconômico de tendência nacional para a especialização regressiva do tecido produtivo referente à pauta exportadora. A região, que apresenta características histórico-econômicas explicativas acerca do seu desenvolvimento alicerçado no mercado das *commodities* agropecuárias, sendo o principal a sua estrutura fundiária, tem sido implicada pelos efeitos da ampliação intensa da cultura da soja. Esta cresce de forma integrada à tradicional cultura pecuarista e às demais produções agrícolas, como o arroz, mesmo que este apresente alguma redução dos investimentos produtivos.

Isso explica-se pelos objetivos explicitados pelos agentes do mercado em expandir a oferta de acordo com a expansão crescente da demanda por proteínas, principalmente por parte dos países asiáticos. Sobretudo, pelas relações comerciais estabelecidas entre o Brasil e a China, conformando o que Escher e Wilkinson (2019) denominam de “Complexo Brasil-China, Soja-Carnes”. Destaca-se que a procura chinesa por proteínas está em processo de expansão, de acordo com as perspectivas de elevação gradual da distribuição de renda *per capita* de sua população, o que confere a mercados, como o estruturado na Metade Sul, um planejamento estratégico para expandir essas cadeias. Ou seja, as expectativas de lucros desses agentes econômicos fundamentam-se, quando se refere aos aspectos produtivos, na expansão da oferta, de acordo com a expansão da demanda.

Nesse sentido, verifica-se também a expansão das fronteiras agrícolas para a região sul do estado. Ressalta-se que o processo de inserção de tecnologias incrementais nos processos produtivos de forma mais estratégica, até o momento, apresenta-se como um instrumento auxiliar que objetiva ampliar os rendimentos obtidos, reduzindo os custos e aumentando a produtividade das distintas cadeias. Também ocorrem investimentos em pesquisas, visando gerar inovações produtivas, com o objetivo de agregar valor à produção ou garantir a abertura

de novos mercados. Além disso, apresenta-se como um plano de médio a longo prazo, a necessidade de investir em modos de produção mais sustentáveis, sendo esta também uma forma de garantir novos consumidores e também resultado da preocupação com uma crescente coação social acerca de práticas que implicam nas atuais mudanças climáticas.

Destaca-se que ocorre de forma secundária um processo de diversificação produtiva, considerando a inserção das cadeias de silvicultura, olivicultura, fruticultura, e fortalecimento da cadeia do leite. De acordo com percepções informadas por entrevistados, boa parte desse processo ocorre por via de pequenas propriedades rurais, de agricultores familiares ou pequenos produtores de outras regiões que passam a arrendar terras na região, além dos trabalhadores rurais estabelecidos nos assentamentos de reforma agrária. Neste caso, destaca-se o papel das políticas de estímulos de governos estaduais vinculadas e do Ministério de Desenvolvimento Agrário para o desenvolvimento.

Além disso, o processo de adesão a novos recursos tecnológicos ocorreu desigualmente entre as categorias relacionadas às grandes e pequenas produtores rurais. Demonstrando a reprodução da distribuição desequilibrada dos recursos de acordo com a configuração fundiária, o que reflete diretamente nas limitações do desenvolvimento socioeconômico que persiste na Metade Sul. É interessante notar que as alterações produtivas no tecido da região também repercutiram em uma tendência de ampliar a concentração da posse de terras.

Nesse sentido, compreende-se também que a estrutura de concentração fundiária, reproduzida ao longo do tempo, é um fator explicativo para a consolidação do atual contexto de primarização produtiva. Isso porque esse quadro de apropriação do recurso possibilita a expansão de poder para outros setores econômicos, sendo o poder político uma dessas expressões. Nessa lógica, a priorização de uma estratégia macroeconômica sobre a produção e comercialização de *commodities* também pode ser explicada pela ação econômica vinculada aos campos estatais, por parte de agentes que utilizam desse poder estabelecido para garantir os interesses vinculados às formas de apropriação de renda. Ou seja, coloca-se em questão noções como a *eficiência* desses mercados como principal fator explicativo para a sua reprodução, sobreposição e expansão.

A extração da renda que pode ser obtida sobre o uso produtivo da terra não se trata somente da comercialização desses produtos. Os agentes econômicos desses mercados também extraem rendimentos a partir de ativos financeiros alicerçados nas *commodities* agropecuárias. Nesse sentido, se Delgado (2012) definiu que o agronegócio foi composto, ao longo da década de 1970, por uma articulação entre os grandes produtores rurais e o setor industrial, atualmente,

se reduz a participação do último e expande-se a participação de atores financeiros, nacionais e internacionais. Mas a base da estrutura do “negócio” segue sendo a configuração dos direitos sobre a posse e uso da terra.

As estratégias dos grupos dominantes do mercado demonstram centralidade sobre a garantia dessa configuração. Isso ocorre a partir de diversas formas de atuação diante da ameaça da realização de uma reforma agrária. Um dos principais alicerces estratégicos encontra-se na concepção econômica formulada sob a lógica de “autonomia de mercado”, em que a reforma agrária apresenta-se como uma “interferência do Estado no direito à propriedade privada”. Além disso, o mercado de *commodities* agropecuárias é defendido a partir da sua “eficiência”, pois tem garantido os principais saldos comerciais do país. Nesse contexto, o uso improdutivo de terras não se trata mais de um motivo para realizar uma reforma na estrutura fundiária.

Essa agregação de legitimidade do setor é utilizada pela FARSUL e demais atores com convergência política constantemente para estabilizar as instituições do mercado diante das diversas escalas dos campos governamentais. Isso ocorre nas ações de pressão estatal para a ampliação dos subsídios públicos para a produção, para controlar as regras de troca a partir da imposição de barreiras tarifárias, para configurar concepções de controle que circunscrevem mercados inter-relacionados, como o financeiro, de modo a renovar o ciclo de extração de renda que parte da produção sobre a terra

Os agentes que compõem a FARSUL ampliaram o seu acesso a capitais e recursos, inserção em outros setores econômicos e a relação com campos estatais. A ampliação do acesso a recursos disponíveis possibilita que atuem de forma habilidosa para realizar mudanças incrementais nas instituições, repercutindo na esfera produtiva regional. A expansão das fronteiras agrícolas dos municípios da Metade Sul é possível a partir da *intermediação* de entendimentos sobre as legislações que versam sobre o meio ambiente. A partir de *ações robustas*, escondem as influências dessa estrutura de mercado em problemas sociais emergentes, como a exploração dos recursos naturais e o aumento dos preços dos alimentos, que repercute em um quadro de avanço da insegurança nutricional de parcela relevante da população brasileira. Sobretudo, de forma habilidosa, encobrem a relação que se estabelece entre as suas práticas e a estagnação econômica - que se inscreve na realidade social - da Metade Sul e se expressa na *parte pobre da região*.

As ações estratégicas que ocorrem em interação com o campo estatal são as mais recorrentes ao longo de todo processo. Essas ações estabelecem-se desde a participação dos atores em campos governamentais, ocupando cargos formais ou mantendo relações

privilegiadas, a movimentos de gerar pressão a partir de organização de movimentos sociais que disputam projetos e identidades de desenvolvimento. É a partir dessas interações com campos estatais que se estabelece a maior parte das ações de definição de agenda e de controle da concorrência. Ou seja, destaca-se a centralidade da relação entre a organização econômica e o campo estatal para a estruturação do mercado.

Além disso, destaca-se que os processos direcionados a mudanças institucionais são constantes e permeados por conflitos sociopolíticos. Pode-se utilizar como ilustração a análise pertinente de Delgado (2012) acerca das alterações graduais das instituições econômicas que ocorrem no ciclo de transição macroeconômica (1985-1999) que repercutem no que vai se considerar posteriormente como reestruturação do mercado. Ou seja, sob essa lógica, entende-se que a transformação do mercado, que apresenta caráter estrutural, pode ocorrer a partir de diversas mudanças incrementais nas suas regulações que não necessariamente representam uma transformação. O que acarreta na transformação é o conjunto das mudanças aliados a fatores conjunturais específicos. Esse ponto é importante pelo fato de que ao se analisar as ações estratégicas dos grupos econômicos, verifica-se que ao longo de todo o período ocorrem processos de lutas sociais em torno da mudança ou reprodução das instituições. Ou seja, as instituições não se reproduziram de forma automática a partir das interações entre atores e campos econômicos, mas sendo objetos de ações estratégicas. Além disso, em diversos momentos verifica-se que ocorreram ações direcionadas à alteração de instituições para com o objetivo da não procedência de uma transformação na estrutura de mercado, como o exemplo das lutas em torno do projeto de reforma agrária.

O fato é que as mudanças institucionais acarretaram na ampliação recursiva da FARSUL diante de outros territórios e das novas formas de inserção na economia global. A crise que acarretou o setor dominante do mercado agropecuário nos anos 1990 foi solucionada pela estabilização da estratégia macroeconômica orientada à exportação de produtos primários. Atualmente, a principal relação de comercialização externa do Brasil - do Rio Grande do Sul e da região - ocorre com a China, a partir da venda de soja e de carnes, remetendo a atores como a FARSUL, vinculados diretamente a este mercado, alguns aspectos de poder político e econômico no que diz respeito às relações internacionais do país.

Ou seja, as atuais interações comerciais externas proporcionadas pelo mercado das *commodities* agropecuárias é utilizada para reivindicar legitimidade em relação à construção da concepção econômica do Brasil, relacionada à estabilização da atual estratégia macroeconômica. A utilização da definição de “agronegócio como o setor de sustentação da

economia brasileira” é presente em diversas disputas de agenda econômica, como as demandas de ampliação de subsídios públicos para o setor - como é verificado acerca do Plano Safra, em que esses atores demandaram, ao longo do período analisado, a ampliação gradual do volume dos recursos; ou como aporte discursivo para ampliar o poder de decisão acerca das regras comerciais, como o controle de tarifas de importação de produtos alimentícios que os mesmo grupos comercializam internamente, de modo a impor barreiras comerciais diante da ameaça sobre os seus preços praticados.

Atribui-se expressiva legitimidade ao setor devido aos reflexos das exportações de *commodities* agropecuárias nos saldos da balança comercial. As concepções sobre a dívida pública são utilizadas estrategicamente para invocar os rumos dos investimentos públicos. Como delineado no capítulo anterior, para se realizar os cortes orçamentários dos gastos públicos, no período da crise de 2014, articulou-se uma coalizão política em torno da agenda da responsabilidade fiscal, de modo a pautar o governo federal à implementação de políticas de contração dos gastos nos setores primários.

No entanto, cabe ressaltar, como fazem Gentil e Araújo (2014), que a expansão da dívida interna, devido aos estímulos nacionais, pode influenciar no financiamento de empreendimentos produtivos e criar um contexto em que é possível formar capital, influenciando na demanda agregada e na elevação do emprego. Assim, retorna-se à problematização acerca da *eficiência* da atual política que incorre em maior dependência econômica na primarização da produção.

Por fim, o discurso utilizado pelos grupos dominantes, acerca do que se entende por *inovação* e *modernização*, não se expressa na realidade da região. Apresenta-se como uma identidade utilizada como um recurso político com os fins de obter vantagens econômicas. O que se verifica é uma desigualdade de acesso às tecnologias produtivas e ao próprio ambiente de inovação entre os distintos agentes que compõem o mercado agropecuário. Os objetivos para a região não se apresentam em perspectivas para geração de empregos, conversão produtiva com capacidade para gerar ambientes eficazes de inovação, desenvolvimento em pesquisa, tecnológico, com distribuição dos recursos. Ao contrário, o que se expressa na Metade Sul são os reflexos da especialização regressiva, tendo como um dos fatores a própria manutenção da estrutura arcaica de concentração fundiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, José A F.; BENETTI, M.D.; BANDEIRA, P.S. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. Origens e Determinantes dos Desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucional de Douglass North. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, número especial, p. 63-94, mai. 2005.

BENETTI, M. D. Perspectivas de transformações estruturais na economia da metade sul do estado. **Indicadores Economia FEE**, Porto Alegre. Vol. 34, n° 4, p. 129-142, 2007.

BRASIL. Lei Complementar N°. 87/96 de 13 de setembro de 1996. **Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR)**. Diário Oficial da União, Brasília, p. 18261, 16 Set. 1996, Seção 1.

BRASIL. Lei N°. 13.986/2020 de 7 de abril de 2020. **Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de créditos e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas**. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Lei n°. 11952 de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 2.633, de 14 de maio de 2020. **Altera a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>> . Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n° 510, de 2021. **Altera a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei n° 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei n° 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá**

terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>>. Acesso em 05 de janeiro de 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Inteligência Comercial. **Como Exportar: China.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Xangai/pt-br/file/Como%20Exportar%20China.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

BOURDIEU, P. **Esboço de Uma Teoria da Prática.** 1ª ed., Oeiras: Celta Editora, 2002.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, Ministério da Integração Nacional. 2014.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **AgroConab Mensal.** Abril/Maio 2021. CONAB. 2021

CURADO, M. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo desenvolvimentista? **Revista de Economia Política.** v. 37, n. 1, São Paulo/SP: Centro de Economia Política, 2017.

DELGADO, G. **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio:** mudanças cíclicas em meio século (1985-2012). 1ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

ESCHER, F.; WILKINSON, J. A Economia Política do Complexo Soja-Carne Brasil-China. **Revista de Economia e Sociologia Rural.** V. 57, n. 4, Brasília: SOBER, 2019.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Land Market and Land Grabbing in Brazil during the Commodity Boom of the 2000s. **Revista Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, mar./ago. 2017.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas.** v. 47, n. 2, 2007.

FLIGSTEIN, N. **Mercado como política:** uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. *Contemporaneidade e Educação*, ano VI, n.9, 2001.

FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. **A Sociologia dos Mercados.** Caderno CRH, [S. l.], v. 25, n. 66, 2013. DOI: 10.9771/ccrh.v25i66.19426. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19426>. Acesso em: 21 set. 2021.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields.** New York: Oxford University Press, 2012.

GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V. L. **Dívida Pública e Passivo Externo:** onde está a ameaça?. Como vai o Brasil, 2014. Disponível em: <<https://comovaiobrasil.pressbooks.com/chapter/cap5/>> . Acesso em: 27 de dezembro de 2021.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade.** 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 2006.

ILHA, A. S. et al. **Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: o caso da metade sul**. Porto Alegre, 2002. 1º Encontro de Economia Gaúcha. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_3_ilha_alves_saravia.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas> . Acesso em: 17 de Novembro de 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Carta IEDI n. 943. **Indústria da Transformação: Investimento, Produtividade e Lucro**. São Paulo/SP, 2019. Disponível em https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_943.html. Acesso em: 11 de Dezembro de 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Carta IEDI n. 1113. **Desaceleração da Exportação Industrial de Maior Intensidade Tecnológica**. São Paulo/SP, 2021. Disponível em https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_943.html. Acesso em: 11 de Dezembro de 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desempenho e Crescimento do Agronegócio no Brasil**. Brasília: Ipea, 2004.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Evolução do Crédito Rural nos Últimos Anos-Safra**. Brasília: Ipea, 2019.

ILHA, A. et al. **Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: o caso da metade sul**. Porto Alegre, 2002. 1º Encontro de Economia Gaúcha. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_3_ilha_alves_saravia.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

MDIC, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **COMEX STAT: Portal para acesso gratuito a estatísticas de comércio exterior do Brasil**. 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> Acesso em: 19 de Set de 2021.

MENDONÇA, S. R. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

NOZAKI, W. V. Crise Monetária e Ciclo Inflacionário no Brasil: as décadas de 1980 e 1990. **Leituras de Economia Política**, Campinas/SP, v. 13, n. 1 (16) jun. 2010.

OLIVEIRA, N.; FERREIRA, L. Determinantes do Preço da Terra. **Revista de Política Agrícola**. N. 4, Brasília: EMBRAPA, 2014.

PICCIN, M. B. **Os Senhores da Terra e da Guerra no Rio Grande do Sul: um estudo sobre as práticas de reprodução social do patronato rural estancieiro**. 2012. Tese (Doutorado Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão Especial da Metade Sul. **Relatório Final**. 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul**. 1998.

STREECK, W. As Crises do Capitalismo Democrático. Dossiê Crise Global. **Novos Estudos CEBRAP**. N. 92, 2012.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n.58, p.225-255, 2003.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão. **Expansão da Fronteira Agrícola no Brasil: Desafios e Perspectivas**. n. 2223, Rio de Janeiro/RJ: IPEA, 2016.