

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fernando Augusto Dacca

Crise de confiança e governança no agronegócio:
impactos da operação Carne Fraca no comércio internacional e na reputação do Brasil
(2017–2019)

SÃO PAULO
2025

Fernando Augusto Dacca

Crise de confiança e governança no agronegócio:
impactos da operação Carne Fraca no comércio internacional e na reputação do Brasil
(2017–2019)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Profa. Dra. Terra Friedrich Budini.

SÃO PAULO

2025

RESUMO

A Operação Carne Fraca, deflagrada em 2017, expôs falhas graves no sistema de inspeção sanitária brasileiro, envolvendo grandes frigoríficos e agentes públicos em esquemas de corrupção e fraude. Este trabalho analisa os impactos dessa crise sob a perspectiva das Relações Internacionais, partindo da hipótese de que o episódio foi a manifestação aguda de disfunções crônicas na governança do setor, e não um evento isolado. O objetivo central foi investigar como as deficiências institucionais e a captura regulatória impactaram a reputação internacional do Brasil e se materializaram em perdas econômicas tangíveis, bem como avaliar a eficácia das estratégias de recuperação. A pesquisa, utilizou o método de estudo de caso, apoiado em análise documental, revisão bibliográfica e análise de dados de comércio exterior. Os resultados confirmam que a convergência entre instituições frágeis e a captura do órgão fiscalizador pelo interesse privado minou a confiança, ativo fundamental para o comércio global de alimentos. A crise resultou em impactos econômicos imediatos, como quedas abruptas no volume exportado e perdas bilionárias de valor de mercado, e criou uma vulnerabilidade geopolítica que foi explorada por parceiros comerciais. Conclui-se que a reconstrução da credibilidade, iniciada com reformas regulatórias e corporativas pós-2018, mostrou-se um processo lento e desafiador, evidenciando que a solidez das instituições domésticas é condição essencial para uma inserção competitiva e sustentável do agronegócio brasileiro no cenário global.

Palavras-chave: operação Carne Fraca; governança; captura regulatória; comércio internacional; reputação; agronegócio.

ABSTRACT

The Operation Carne Fraca, launched in 2017, exposed serious flaws in the Brazilian sanitary inspection system, involving major meatpackers and public agents in schemes of corruption and fraud. This paper analyzes the impacts of this crisis from the perspective of International Relations, based on the hypothesis that the episode was the acute manifestation of chronic dysfunctions in the sector's governance, not an isolated event. The main objective was to investigate how institutional deficiencies and regulatory capture impacted Brazil's international reputation and materialized in tangible economic losses, as well as to assess the effectiveness of recovery strategies. The research used the case study method, supported by document analysis, literature review, and foreign trade data analysis. The results confirm that the convergence of fragile institutions and the capture of the regulatory body by private interests undermined trust, a fundamental asset for the global food trade. The crisis resulted in immediate economic impacts, such as abrupt drops in export volume and billion-dollar market value losses, and created a geopolitical vulnerability that was exploited by trading partners. It is concluded that the reconstruction of credibility, initiated with post-2018 regulatory and corporate reforms, proved to be a slow and challenging process, demonstrating that the solidity of domestic institutions is an essential condition for a competitive and sustainable insertion of Brazilian agribusiness in the global scenario.

Keywords: operation Carne Fraca; governance; regulatory capture; international trade; reputation; agribusiness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. A OPERAÇÃO CARNE FRACA: NARRATIVA E ALCANCE DAS INVESTIGAÇÕES.....	9
1.1 INSTITUIÇÕES E PERSISTÊNCIA DE INEFICIÊNCIAS: A CONTRIBUIÇÃO DE DOUGLASS NORTH	10
2. DO MERCADO À GEOPOLÍTICA: OS IMPACTOS TANGÍVEIS DA CRISE DE CONFIANÇA	13
2.1 ANÁLISE DOS DADOS DE COMÉRCIO EXTERIOR: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO IMPACTO SISTÊMICO	14
2.2 AS ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA E A (RE)CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE	17
2.3 IMPACTOS IMEDIATOS E A FRAGILIDADE SISTÊMICA REVELADA	18
3. DA RESPOSTA REATIVA À RECONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA: REARTICULANDO A CONFIANÇA INTERNACIONAL (2018-2019).....	20
3.1 REESTRUTURAÇÃO REGULATÓRIA: ENTRE MEDIDAS EMERGENCIAIS E REFORMAS ESTRUTURAIS	20
3.2 A DIPLOMACIA SANITÁRIA: REARTICULANDO A IMAGEM INTERNACIONAL DO BRASIL	21
3.3 TRANSFORMAÇÕES CORPORATIVAS: DO COMPLIANCE REATIVO À GOVERNANÇA ESTRATÉGICA	22
3.4 RESULTADOS E LIMITAÇÕES: OS DESAFIOS DA RECUPERAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	23
4. CONCLUSÃO: GOVERNANÇA, CONFIANÇA E O LUGAR DO BRASIL NO CENÁRIO AGROALIMENTAR GLOBAL	24
REFERÊNCIAS	26

INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro é um dos pilares fundamentais da economia nacional e um ator de relevância no cenário agroalimentar global. Especificamente, o segmento de proteína animal. Segundo associações dos atores deste setor, o sistema agroindustrial da carne bovina movimentou R\$ 895 bilhões (Beef Report ABIEC 2024), representando aproximadamente 8,2% do PIB nacional (ABIEC, 2024), enquanto as exportações do setor atingiram patamares expressivos, com destaque para a carne bovina (US\$ 12,86 bilhões), a de frango (US\$ 9,9 bilhões) e a suína (US\$ 3,0 bilhões) (ABIEC/ABPA, 2025), sendo o maior exportador bovino e de frango no mundo. Esse desempenho coloca o Brasil como um ator central na geoeconomia dos alimentos, com presença consolidada em mais de 120 mercados e papel estratégico na segurança alimentar de países asiáticos, árabes e europeus.

No entanto, a robustez econômica do setor coexiste com uma fragilidade estratégica: sua dependência da confiança global e da estabilidade das relações diplomáticas. A confiança no comércio global de alimentos é estabelecida tanto por meio de sistemas de governança sanitária e conformidade quanto por meio de complexos alinhamentos políticos entre nações. Em um contexto geopolítico competitivo, em que interesses protecionistas e disputas de mercado se disfarçam por meio de exigências regulatórias, as barreiras sanitárias, muitas vezes vistas apenas como questões técnicas, se mostram ferramentas de política comercial. Jank¹ (2019, s.p.) afirma:

Uma vez que os governos não podem atuar de forma direta sem responder às normas internacionais, eles podem pressionar as empresas locais a embarcarem a entrada de produtos brasileiros. Por exemplo, exigir certificações mais duras para produtos como carne e soja. Na atual situação, o maior risco para o Brasil é este cenário de mais exigências por parte das empresas que compram o que é produzido pelo país, principalmente as commodities

¹Marcos Jank, atua como professor e pesquisador na Esalq-USP, FEA-USP, IRI-USP e Icone; foi executivo na BRF, CEO da UNICA, consultor em governo e organizações internacionais (BID)

Essa fragilidade foi exposta pela Operação Carne Fraca, deflagrada em 17 de março de 2017. A investigação revelou um esquema de corrupção envolvendo fiscais do Ministério da Agricultura e frigoríficos como JBS e BRF, que emitiam certificados sanitários irregulares para carnes vencidas ou adulteradas (Hergesel; Silva, 2017; Correia, 2018). O escândalo provocou restrições em 31 mercados, incluindo suspensões totais ou parciais e reforços de controle sanitário (Correio Braziliense, 2017), queda de 8,94% nas ações da JBS no dia da deflagração (Barros et al., 2019, p. 118) e abalo severo na reputação brasileira como fornecedor confiável.

Diante disso, surge a motivação central do estudo: como um setor economicamente robusto revelou-se tão vulnerável a uma crise que combinou falhas institucionais internas com disputas comerciais internacionais?

O presente trabalho tem por objetivo analisar os impactos da Operação Carne Fraca sob a perspectiva das Relações Internacionais, investigando especificamente: (i) como a crise revelou deficiências nos mecanismos de regulação e compliance (North, 1990; Stigler, 1971); (ii) de que maneira a crise afetou a reputação externa do Brasil e se materializou em impactos econômicos tangíveis, considerando o contexto geopolítico mais amplo; e (iii) qual a eficácia das estratégias de recuperação implementadas pelos setores público e privado para reconstruir a credibilidade perdida em um ambiente internacional competitivo.

A pesquisa fundamenta-se no arcabouço teórico da economia institucional (North, 1990), voltada para os arranjos formais e informais que estruturam a economia, e da economia regulatória (Stigler, 1971), complementada por análises de política comercial internacional. O estudo de caso da Operação Carne Fraca será utilizado como exemplo emblemático da intersecção entre regulação doméstica, economia e reputação internacional em um contexto de competição geopolítica.

Metodologicamente, adota-se a abordagem do estudo apoiado em: (i) análise documental de relatórios oficiais, decisões judiciais e reportagens; (ii) análise de dados secundários de fontes como Comex Stat, ABIEC e ABPA; e (iii) revisão bibliográfica dos eixos teóricos mencionados.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo analisará a origem da crise, focando nas fragilidades de governança que a permitiram. O segundo

quantificará e analisará os impactos econômicos e reputacionais diretos. Por fim, o terceiro capítulo investigará as estratégias de resposta adotadas para reconstruir a credibilidade brasileira, refletindo sobre a resiliência do setor.

Diante disso, este trabalho parte da hipótese de que a Operação Carne Fraca não foi apenas um episódio isolado de irregularidades, mas sim a manifestação de falhas institucionais persistentes (North, 1990) e de captura regulatória (Stigler, 1971), que fragilizaram a credibilidade internacional do país. O caso ilustra como instituições frágeis e sistemas regulatórios capturados podem minar a posição internacional de um Estado, sobretudo em setores altamente dependentes de confiança, como o agroalimentar.

A interpretação central apresentada é que a Operação Carne Fraca foi muito além de um escândalo pontual, foi uma manifestação aguda de uma disfunção crônica na governança do setor, marcada pela captura regulatória e por instituições frágeis. Os efeitos foram exacerbados pela utilização política de questões sanitárias no contexto internacional. A crise de saúde que se seguiu é, assim, vista como uma crise de confiança nas instituições, combinada com o contexto geopolítico. Os efeitos econômicos diretos, representaram a manifestação concreta do custo de ignorar a solidez das estruturas institucionais e de compliance em um setor crucial para a inserção internacional do país.

1. A OPERAÇÃO CARNE FRACA: NARRATIVA E ALCANCE DAS INVESTIGAÇÕES

A Operação Carne Fraca, iniciada em 17 de março de 2017, coincide com um período de baixa confiança nas instituições, pós-impeachment da presidência de Dilma Roussef. Deflagrou-se contra as maiores empresas do setor em esquemas na comercialização de proteína animal, propinas para auditores fiscais do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). BRF, detentora da Sadia e Perdigão, e JBS, dona da Swift, Seara, Friboi e, na época, da Vigor, foram acusadas da venda de carnes adulteradas para o mercado externo e interno, com certificações de agentes regulatórios do MAPA. Maquiavam a carne, alteravam datas de vencimento, adição de água para aumento de peso, adulteravam laudos laboratoriais, utilizavam produtos químicos em prol da venda de carne estragada. A ação revelou que pequenos frigoríficos também atuavam no pagamento de propinas e corrupção. Conforme Correia (2018), as irregularidades foram possíveis pelos pagamentos sistemáticos de propinas aos fiscais do MAPA, que emitiam os certificados sanitários sem a devida fiscalização.

Além das questões sanitárias, a operação escancarou o cenário regulatório do setor e o envolvimento direto de agentes públicos e políticos.

Segundo o Ministério Público Federal (MPF), essas fraudes eram comandadas e controladas por Daniel Gonçalves Filhov (ex-superintendente do MAPA do Paraná), Maria do Rocio Nascimento (chefe do Setor de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SIPOA/PR), além de outros auditores fiscais do MAPA que também foram alvos das denúncias. Até o ex-ministro da Justiça, Osmar Serraglio [...] aparece em grampo interceptado pela Operação Carne Fraca conversando com o suposto líder do esquema criminoso [...] aparecem outros parlamentares em conversas com um dos fiscais investigados, como os Deputados Federais Sérgio Souza, João Arruda e Stephanes Junior, ambos do PMDB do Paraná. Este último é filho do ex-ministro da Agricultura Reinhold Stephanes (Correia, 2018, p. 580)

Na primeira fase, a Polícia Federal mobilizou 1.100 agentes para cumprir 309 mandados judiciais, incluindo 27 pedidos de prisão preventiva e 11 de prisão temporária em diversos estados (EXAME, 2018). As investigações se desdobraram em fases: a Operação Antídoto (2ª Fase), em maio de 2017, prendeu preventivamente o ex-superintendente do MAPA em Goiás, Francisco Carlos de Assis, focada em investigações de âmbito público; e a Operação Trapaça (3ª Fase), em março de 2018, expôs uma adulteração sistemática de laudos laboratoriais em quatro unidades da BRF (Carambeí-

PR; Rio Verde-GO; Mineiros-GO; Chapecó-SC). Nesta última fase, o presidente da BRF, Pedro Farias, foi preso após a investigação de um e-mail interno que discutia a adulteração de resultados de testes para ocultar a presença de salmonela em produtos para exportação (INFOMONEY, 2018).

1.1 INSTITUIÇÕES E PERSISTÊNCIA DE INEFICIÊNCIAS: A CONTRIBUIÇÃO DE DOUGLASS NORTH

Douglass North (1990) descreve que as instituições funcionam como as "regras do jogo" em uma sociedade. São limitações estabelecidas pelos humanos para estruturar as relações sociais, políticas e econômicas. Essas normas formam os incentivos que orientam as ações de indivíduos e organizações, afetando diretamente o rendimento econômico de uma nação. North afirma que a prosperidade de uma economia está ligada à qualidade de suas instituições.

No Brasil, a Operação Carne Fraca revelou falhas no sistema de fiscalização da carne, que deveria garantir segurança para o comércio internacional. Práticas informais, como corrupção, clientelismo e esquemas de propina, minaram as instituições formais, incluindo leis, normas sanitárias e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em vez das regras oficiais, essas práticas acabaram se tornando a base real de funcionamento do sistema.

Como afirma Douglass North (1990, p. 168-169), instituições ineficientes podem continuar a existir em razão dos rendimentos crescentes ligados ao arcabouço institucional vigente. Esses arranjos criam organizações e grupos de interesse que se aproveitam do status quo e têm poder para impedir mudanças, mesmo que o sistema como um todo seja menos eficaz. Isso se tornou claro no setor de proteína animal do Brasil: grandes frigoríficos, com considerável poder econômico e político, aproveitavam um sistema permissivo, mesmo que isso afetasse negativamente a imagem do Brasil no mercado internacional. Desse modo, o arranjo institucional brasileiro, em vez de resolver problemas, acabou por fortalecer práticas ineficientes, que foram responsáveis pela crise que começou em 2017.

Em seu estudo de 1971, George Stigler apresentou uma perspectiva para compreender como as empresas podem manipular as regras a seu favor. Teorizou que as leis e regulamentações não visam proteger o público, mas sim atender aos interesses das indústrias que deveriam ser fiscalizadas. “A ideia principal deste artigo é que, em geral, a regulação é conquistada pela indústria e desenhada para beneficiá-la.” (STIGLER, 1971, p. 3, tradução nossa).

O autor detalha os mecanismos pelos quais essa captura é realizada, listando os principais benefícios que um grupo industrial pode buscar do Estado: (1) subsídios diretos; (2) controle sobre a entrada de novos concorrentes; (3) ação sobre produtos substitutos e complementares; e (4) fixação de preços (STIGLER, 1971, p. 4-5). Enquanto isso, os consumidores, que são muitos e pouco organizados, não têm força nem recursos para se opor. Já as empresas, investem para convencer os reguladores a agir em seu favor. Desta forma, são capturados os órgãos regulatórios, favorecendo setores essenciais de uma economia. Essas capturas são feitas por meio de imposição de tarifas, subsídios, permissividade quanto aos monopólios e outras práticas.

No Brasil, esse fenômeno materializou-se no setor de frigoríficos, dominado por gigantes como JBS e BRF. Essas empresas utilizaram sua influência no país para enfraquecer os mecanismos de fiscalização estatal. Uma das principais estratégias de consolidação de seu mercado foi o controle da entrada de concorrentes, operacionalizado por meio da obtenção fraudulenta de certificados sanitários, que funcionavam como uma barreira à entrada legítima. Investigações, como as da Operação Carne Fraca, mostraram que certificados sanitários eram liberados sem inspeções sérias, laudos de laboratório eram falsificados e fiscais recebiam propinas regularmente (CORREIA, 2018). O sistema, que deveria proteger os consumidores e garantir a qualidade dos produtos brasileiros no mercado internacional, tornou-se uma ferramenta para proteger os lucros dessas empresas. Políticos, ex-ministros e funcionários públicos estavam envolvidos em esquemas de corrupção, mostrando como o Estado foi capturado por esses interesses privados. Esse caso confirma exatamente o que Stigler previu: as regras, em vez de servirem ao bem comum, foram manipuladas e prejudicaram o consumidor.

Ao combinar as ideias de Douglass North e George Stigler, torna-se mais claro porque as coisas não saíram como esperado. North esclarece que o Brasil enfrenta o

problema de instituições frágeis, que permitem a continuidade de práticas informais e ineficientes, mesmo que estas sejam prejudiciais. Por outro lado, Stigler demonstra como empresas influentes não apenas se beneficiam dessas lacunas, mas também criam ativamente as regras em seu favor.

A Operação Carne Fraca não se tratou apenas de alguns "maus funcionários". Ela revelou um problema ainda mais grave: a combinação de instituições vulneráveis com um sistema regulatório dominado por empresas. Esse contexto afetou a habilidade do governo em assegurar a qualidade dos produtos e minou a confiança no setor agroindustrial, que depende fortemente da credibilidade para competir no mercado internacional. O sistema parece configurado de maneira a comprometer sua eficácia, favorecendo os interesses das entidades que deveria regulamentar, em detrimento da proteção aos consumidores e da promoção da equidade no mercado.

Conclui-se que o escândalo da Operação Carne Fraca não foi um evento isolado, mas sim o resultado esperado de um sistema de governança frágil. Como apontado por North (1990), instituições ineficientes abriram espaço para que a corrupção se tornasse uma prática comum. Ao mesmo tempo, seguindo a teoria de Stigler (1971), a concentração de poder econômico e político nas mãos de grandes frigoríficos permitiu que o processo regulatório fosse manipulado, comprometendo sua função de proteger o interesse público. Esse cenário levou a uma erosão contínua da confiança, um elemento essencial para um setor que depende das exportações. Os impactos reais dessa crise, como barreiras comerciais impostas por países importadores, instabilidade nas exportações e os custos para recuperar a reputação do setor, serão analisados em detalhes no próximo capítulo, que avaliará o impacto econômico dessas falhas institucionais.

2. DO MERCADO À GEOPOLÍTICA: OS IMPACTOS TANGÍVEIS DA CRISE DE CONFIANÇA

A exposição das fragilidades de governança e da captura regulatória, abordada no capítulo anterior, não se restringiu apenas ao debate teórico. Ao contrário, suas consequências econômicas foram imediatas e graves, servindo como evidência empírica do custo de um modelo institucional frágil. A desconfiança nas garantias sanitárias brasileiras resultou de maneira concreta em obstáculos comerciais, instabilidade nas exportações e perdas financeiras consideráveis, afetando diretamente o principal patrimônio do setor: sua reputação no cenário internacional. Este capítulo analisa precisamente esses impactos, demonstrando como a crise de credibilidade deflagrada pela Operação Carne Fraca reverberou nos indicadores econômicos e nas relações comerciais, evidenciando a íntima conexão entre a solidez das instituições nacionais e a performance no mercado global.

O impacto financeiro imediato sobre as empresas centrais do esquema foi devastador. Conforme demonstra Correia (2018), no próprio dia 17 de março de 2017, as ações da JBS e da BRF despencaram na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), registrando quedas de 10,59% e 7,25%, respectivamente. Essa desvalorização representou uma perda de mercado da ordem de R\$ 3,5 bilhões para a JBS e R\$ 2,4 bilhões para a BRF em um único dia de pregão. No período entre 17 de março e 13 de abril de 2017, as duas gigantes do setor acumularam perdas combinadas de R\$ 5,47 bilhões em valor de mercado. Essa reação brusca do mercado financeiro foi a primeira e mais imediata materialização tangível da quebra de confiança, um ativo intangível, porém fundamental no comércio internacional.

A crise de credibilidade não se limitou ao mercado doméstico. A reação dos parceiros comerciais foi imediata e severa, com nações importadoras suspendendo parcial ou totalmente as importações de proteína animal brasileira. Esse movimento representa a aplicação prática de como as normas de saúde internacionais atuam como barreiras não tarifárias, fundamentadas exclusivamente na confiança institucional. Contudo, os impactos transcenderam a esfera estritamente sanitária, revelando uma vulnerabilidade geopolítica mais profunda. O episódio da Carne Fraca criou um

precedente de desconfiança que atores internacionais passaram a utilizar em disputas comerciais mais amplas. A natureza política dessas barreiras ficou ainda mais evidente com a crise das queimadas na Amazônia em 2019, que fortaleceu o movimento de restrições aos produtos brasileiros. Conforme alertou Jank (2019), o acordo Mercosul-UE - negociado por 20 anos - corria o risco de não ser ratificado devido a pressões ambientais, demonstrando como questões ecológicas são instrumentalizadas em disputas comerciais. Esta situação exemplifica como decisões proibitivas frequentemente mascaram interesses protecionistas sob o véu de preocupações ambientais, constituindo-se mais em barreiras políticas e de lobby do que em políticas genuinamente voltadas à sustentabilidade. A Carne Fraca, ao minar a credibilidade institucional, havia deixado o flanco aberto para que esta e outras vulnerabilidades do país fossem exploradas como moeda de troca no complexo jogo do comércio internacional.

2.1 ANÁLISE DOS DADOS DE COMÉRCIO EXTERIOR: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO IMPACTO SISTÊMICO

Além das consequências financeiras imediatas e das reações diplomáticas, a verdadeira prova de fogo para a resiliência do setor e a solidez da reputação internacional do Brasil se deu nos fluxos de comércio exterior. A análise dos dados de exportação no período posterior à operação revela um cenário complexo, em que os efeitos diferiram significativamente por proteína, corroborando a noção de que a crise foi, sobretudo, uma crise de confiança nas instituições.

A Tabela 1 apresenta dados consolidados de exportação das três principais proteínas animais de 2015 a 2025, permitindo uma análise comparativa do desempenho do setor antes, durante e após a crise que teve início em março de 2017.

Tabela 1: Efeito da Operação Carne Fraca nas Exportações de Proteína Animal do Brasil (2015-2025)

Ano	Volume (kg) - Bovino	Variação %	Volume (kg) - Frango	Variação %	Volume (kg) - Suíno	Variação %
2015	409.773.279	-	4.225.100.000	-	472.577.703	-
2016	412.435.533	6%	4.307.606.000	1,90%	628.654.735	33%
2017	378.156.760	-8,30%	4.232.100.000	-1,80%	592.613.684	-5,70%
2018	322.792.851	-14,70%	3.703.500.000	-12,50%	550.374.748	-7,10%
2019	318.954.304	-1,20%	4.100.900.000	10,70%	656.992.432	19,40%
2020	334.191.461	4,80%	4.501.200.000	9,80%	901.102.032	37,20%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da SECEX/MDIC (2025).

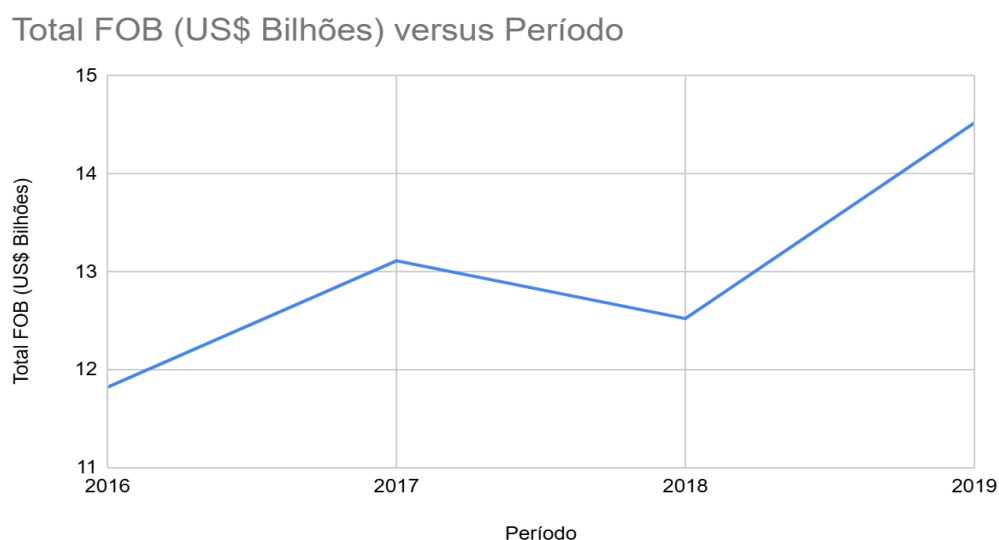
A Tabela 1 demonstra o efeito assimétrico e profundo do escândalo. Em consonância com os resultados de Correia (2018, p. 581), as exportações de carne de frango, considerada a principal atividade do setor, registraram uma diminuição inicial de 1,8% em volume no ano de 2017. Contudo, o impacto mais severo manifestou-se de forma retardada: em 2018, o volume exportado de frango sofreu uma queda abrupta de 12,5%, representando uma contração sete vezes superior à observada no ano anterior. Esta disparidade evidencia não apenas o efeito prolongado da crise de confiança, mas também a materialização das barreiras comerciais que se intensificaram após a consolidação das evidências de fraude no sistema de inspeção brasileiro.

O efeito foi ainda mais acentuado no setor de bovinos. Houve uma redução imediata de 8,3% no volume das exportações em 2017, seguida por uma queda significativa de 14,7% em 2018. O setor suíno, que estava em um ciclo de crescimento com um aumento de 33% em 2016, também foi impactado, apresentando uma redução de 5,7% no volume exportado em 2017. Esses dados mostram que o efeito "mancha" da Operação Carne Fraca não se limitou apenas à proteína avícola, afetando a percepção geral sobre a confiabilidade de todo o sistema de inspeção brasileiro.

A recuperação revelou-se lenta e irregular. As exportações de frango tenham retornado ao nível pré-crise apenas em 2019, evidenciando uma resiliência inferior em

relação ao impacto reputacional. No entanto, a trajetória após 2018 é caracterizada por um crescimento significativo, sugerindo que os esforços de recuperação, embora lentos, acabaram sendo bem-sucedidos.

Gráfico 1: Valores FOB Totais das Exportações de Carnes Brasileiras por Ano (2016-2019)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da SECEX/MDIC (2025).

O Gráfico 1 ilustra a evolução dos valores FOB totais das exportações de carnes brasileiras (bovino, frango e suíno) entre 2016 e 2019. Os valores cresceram de US\$ 11,82 bilhões em 2016 para US\$ 13,11 bilhões em 2017, refletindo uma resiliência inicial apesar da Operação Carne Fraca. Contudo, houve uma queda de 4,5% em 2018, para US\$ 12,52 bilhões, impulsionada por barreiras comerciais e perda de confiança internacional. Em 2019, observou-se uma recuperação de 16%, alcançando US\$ 14,52 bilhões, influenciada por fatores externos, como a demanda chinesa devido à peste suína africana (G1, 2019). Essa trajetória destaca a vulnerabilidade do setor a crises institucionais e sua capacidade de recuperação.

2.2 AS ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA E A (RE)CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE

Diante de uma crise de legitimidade de tal magnitude, a resposta estratégica dos agentes envolvidos foi crucial. Conforme teorizado por Lindblom (1994), organizações buscam, por meio da comunicação, gerenciar a percepção pública e recuperar sua legitimidade perante a sociedade.

Oliveira, Rodrigues e Guerra (2020), em análise dos relatórios financeiros narrativos da JBS no ano de 2017, identificaram a predominância da primeira estratégia de legitimidade de Lindblom (1994). A empresa buscou, principalmente através de Fatos Relevantes, informar ao mercado as mudanças concretas que estava implementando em suas atividades – como a reformulação de seu programa de compliance 'Faça Sempre o Certo' – para solucionar o problema que ameaçava sua legitimidade, de acordo com o site da própria empresa.

O Programa de Compliance da JBS "Faça Sempre o Certo" foi implementado em 2017 para assegurar a manutenção de um ambiente ético e íntegro em todos os lugares em que a empresa opera, seguindo as diretrizes do nosso Código de Conduta e Ética, o Código de Conduta de Parceiros de Negócios, políticas e procedimentos internos globais e locais e as legislações vigentes (JBS, 2025)

O plano foi uma resposta direta a pressões regulatórias e penais da CVM e do Ministério Público Federal.

Conforme detalhado por Correia (2018), essa estratégia discursiva formal foi complementada por uma ampla campanha de mídia direcionada ao público em geral. Tanto a JBS quanto a BRF lançaram campanhas publicitárias em horário nobre, utilizando-se de um discurso que evocava "verdade, respeito, qualidade e transparência" em um esforço claro de "reverter à situação constrangedora" e "assegurar a qualidade de seus produtos" (CORREIA, 2018, p. 588). A BRF, em pronunciamento televisionado, chegou a afirmar: "os mais de 100 mil colaboradores da BRF comunicarão pessoalmente aos consumidores qualquer desvio isolado e individual que não esteja em linha com sua histórica qualidade" (CORREIA, 2018, p. 588).

No âmbito estatal, a abordagem adotada pelo governo Temer pautou-se por uma diplomacia pública de gestos simbólicos, porém ineficazes. A emblemática visita do presidente a uma churrascaria com embaixadores, que supostamente servia carne importada, tornou-se um símbolo da desconexão entre a narrativa oficial e a realidade

percebida, conforme amplamente noticiado à época (CORREIA, 2018). Apesar desses esforços, a eficácia de qualquer estratégia de recuperação de legitimidade foi severamente comprometida pela revelação do envolvimento do alto escalão político com as mesmas empresas, através das delações da Operação Lava Jato. Este fato exemplifica a captura regulatória (Stigler, 1971) em seu estágio mais avançado, onde a distinção entre o interesse público e o privado se torna irreconhecível, corroendo a credibilidade de qualquer narrativa de mudança e confirmando as piores suspeitas do mercado internacional sobre a fragilidade institucional brasileira.

2.3 IMPACTOS IMEDIATOS E A FRAGILIDADE SISTÊMICA REVELADA

A análise dos dados de comércio exterior e das estratégias de resposta adotadas confirma a hipótese central deste trabalho. A Operação Carne Fraca materializou-se em impactos econômicos tangíveis e significativos, traduzidos em quedas imediatas no volume exportado das três principais proteínas, perdas bilionárias de valor de mercado das principais empresas do setor e a imposição de barreiras sanitárias por parte de parceiros comerciais estratégicos.

Tais impactos, contudo, não se limitaram a uma conjuntura passageira. Revelaram, sobretudo, a materialização de uma crise de credibilidade institucional. A convergência entre as falhas institucionais (NORTH, 1990) – que permitiram a perpetuação de práticas corruptas – e a captura regulatória (STIGLER, 1971), na qual o órgão fiscalizador atuou em benefício dos regulados, criou um ambiente de fragilidade sistêmica, cujo custo final foi a erosão da confiança internacional, ativo intangível, porém fundamental, para a inserção competitiva do Brasil no comércio global de alimentos. Essa dinâmica foi agravada pela natureza intrinsecamente política das barreiras sanitárias e fitossanitárias, que, conforme demonstrado por Almeida et al. (2012),

Quando uma notificação, seja Technical Barriers to Trade ou Sanitary and Phytosanitary Standards, impõe níveis excessivamente elevados de exigências, em vez de padronizar o comércio e garantir a proteção do consumidor, ela pode restringir o fluxo internacional de bens (p. 125, tradução nossa)

Evidenciando que tais medidas podem ultrapassar sua justificativa técnica e atuar como instrumentos de retaliação ou barganha comercial.

Nesse contexto, o próximo capítulo se concentra na análise das estratégias de médio e longo prazo adotadas pelos setores público e privado, avaliando até que ponto as reformas implementadas no período pós-crise foram eficazes para lidar não apenas com as deficiências de governança internas, mas também com o desafio geopolítico mais abrangente de operar em um cenário internacional em que a confiança é continuamente desafiada por obstáculos de natureza político-comercial.

3. DA RESPOSTA REATIVA À RECONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA: REARTICULANDO A CONFIANÇA INTERNACIONAL (2018-2019)

A crise desencadeada pela Operação Carne Fraca revelou não só problemas específicos, mas também uma vulnerabilidade estrutural na governança do setor de carnes no Brasil. Como mostrado no capítulo anterior, os efeitos foram imediatos e graves, afetando desde o mercado financeiro até as relações comerciais globais. Nesse contexto, as respostas iniciais foram medidas reativas para contenção de danos, que se mostraram inadequadas para recuperar a credibilidade perdida. Este capítulo examina as táticas de médio e longo prazo adotadas entre 2018 e 2019, avaliando até que ponto as iniciativas dos setores público e privado foram capazes de lidar não só com as deficiências regulatórias internas, mas também com o desafio geopolítico mais abrangente de restabelecer a confiança em um cenário internacional caracterizado pela utilização de questões de saúde.

3.1 REESTRUTURAÇÃO REGULATÓRIA: ENTRE MEDIDAS EMERGENCIAIS E REFORMAS ESTRUTURAIS

A primeira resposta institucional veio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que implementou medidas emergenciais para recuperar a credibilidade do sistema de inspeção. Conforme Correia (2018), o MAPA determinou o afastamento de "33 servidores do MAPA e dos 21 frigoríficos investigados, 3 tiveram suas atividades suspensas" (p. 592). Essas medidas representaram um reconhecimento oficial das falhas no sistema fiscalizatório, mas evidenciaram a profundidade do problema de captura regulatória discutido no Capítulo 1.

Contudo, a crise aprofundou-se com a Operação Trapaça em março de 2018, que investigou fraudes sistemáticas em laudos laboratoriais da BRF. Segundo Correia (2018), as unidades "fraudavam laudos fornecidos ao Serviço de Inspeção Federal (SIF/MAPA) com o objetivo de driblar a fiscalização. O esquema envolvia funcionários e técnicos de 5 laboratórios (credenciados pelo MAPA)" (p. 585). As consequências internacionais foram severas: "a União Europeia embargou, no dia 19 de abril de 2018, a exportação de

20 frigoríficos brasileiros" (CORREIA, 2018, p. 585), incluindo dez fábricas da BRF. Conforme declaração do ministro Blairo Maggi, essa medida poderia "impactar 35% das exportações da carne de frango brasileira em 2018" (CORREIA, 2018, p. 585), confirmando os receios expressos no Capítulo 2 sobre a vulnerabilidade geopolítica do setor.

3.2 A DIPLOMACIA SANITÁRIA: REARTICULANDO A IMAGEM INTERNACIONAL DO BRASIL

No âmbito das relações internacionais, o Brasil intensificou significativamente sua atuação, reconhecendo que a reconstrução da confiança exigia uma resposta que transcendesse as fronteiras nacionais. A colaboração com organismos multilaterais, notadamente o Codex Alimentarius, tornou-se peça central dessa estratégia. Conforme a Anvisa (2018), "À Anvisa compete o estabelecimento das normas relativas aos aditivos permitidos a serem utilizados em alimentos, em consonância com mecanismos internacionais de harmonização, como o Codex Alimentarius".

Simultaneamente, as missões técnicas a países-chave emergiram como estratégia fundamental de diplomacia pública. Correia (2018) registra que "o Ministro Blairo Maggi também se esforçou para minimizar o escândalo da Operação Carne Fraca e dá maiores informações à imprensa nacional e internacional". Alguns jornalistas da China acompanharam Blairo Maggi às instalações de um frigorífico em Goiás" (p. 589).

Estas ações diplomáticas refletiam uma compreensão sofisticada da natureza política das barreiras comerciais, conforme demonstrado por Almeida et al. (2012). Ao invés de tratar as restrições como meras questões técnicas, o governo brasileiro pareceu reconhecer que a reconstrução da confiança exigia uma abordagem que combinasse transparência operacional com articulação política internacional.

Além disso, o esforço deu-se na criação do Programa de Integridade do Agronegócio Brasileiro (Agro+ Integridade), em 2018 (MAPA, 2018), também simbolizou uma tentativa de institucionalizar a ética corporativa no setor. O selo concedido pelo MAPA às empresas que demonstrassem boas práticas de governança, compliance e sustentabilidade ambiental funcionou como um instrumento de soft law, reforçando a

lógica da credibilidade baseada em reputação e transparência. Esses esforços mostraram que, após o choque da Operação Carne Fraca, havia uma preocupação crescente com o fortalecimento da governança corporativa e da cultura de conformidade dentro das empresas exportadoras. A adesão a programas de integridade passou a ser vista como uma vantagem competitiva, já que compradores internacionais começaram a priorizar fornecedores com histórico positivo de governança e rastreabilidade. Essas reformas indicam o início de um processo de reconstrução institucional de longo prazo, que buscou alinhar as práticas domésticas aos padrões internacionais de controle sanitário e governança, reduzindo o risco percebido pelos parceiros comerciais.

3.3 TRANSFORMAÇÕES CORPORATIVAS: DO COMPLIANCE REATIVO À GOVERNANÇA ESTRATÉGICA

As empresas BRF e JBS promoveram significativas transformações em suas estruturas de governança, movendo-se de uma postura reativa para uma abordagem estratégica de reconstrução de legitimidade. Cruz et al. (2022) analisam que a JBS adotou postura de "gestão simbólica" para realinhar valores organizacionais, observando que "Nesse novo contexto de gestão da JBS, período posterior às investigações da Operação 'Carne Fraca', há uma preocupação com questões éticas. O discurso da companhia, tanto em 2017 quanto em 2018, é enfático nesse quesito" (p. 20).

A reestruturação estratégica da empresa foi profunda. Conforme Cruz et al. (2022)

Nos anos de 2015 e 2016, a estratégia adotada diversificava o posicionamento em três frentes: portfólio de marcas e produtos, segmentos e mercados. Já para 2017 e 2018, são formadas três áreas estratégicas subordinadas à presidência global de operações: qualidade e segurança dos alimentos, centro de excelência e inovação, e global sourcing" (p. 20)

Essa reestruturação representou uma tentativa de enfrentar as falhas institucionais apontadas por North (1990), criando mecanismos formais que pudessem substituir as práticas informais corruptas.

As empresas também buscaram certificações internacionais como mecanismo de reconstrução de confiança. Silva e Melo (2019) identificam que as notas de

esclarecimento da JBS e BRF utilizaram "argumentos de autoridade", recorrendo a certificações internacionais para legitimar suas operações. Esta estratégia revela uma compreensão por parte das empresas de que, em um ambiente de desconfiança generalizada, a credibilidade precisava ser construída através de padrões internacionalmente reconhecidos, superando as limitações do sistema regulatório doméstico.

3.4 RESULTADOS E LIMITAÇÕES: OS DESAFIOS DA RECUPERAÇÃO SUSTENTÁVEL

A recuperação mostrou-se um processo gradual e incompleto, marcado por avanços significativos, mas também por limitações persistentes. Correia (2018) questiona os dados oficiais, sugerindo que "a queda na exportação de apenas 1,8%, e de 0,3% no abate de tal proteína, podem não representar a realidade dos dados acumulados" (p. 597), indicando que os impactos reais podem ter sido mais severos do que as estatísticas oficiais sugeriam.

A resistência de importadores como a União Europeia em levantar barreiras por período prolongado demonstrou o ceticismo residual em relação às reformas implementadas. Esta resistência pode ser entendida à luz das teorias de North (1990) sobre a persistência de instituições ineficientes - a desconfiança institucional, uma vez estabelecida, tende a persistir mesmo diante de evidências de mudança.

A sustentabilidade das reformas permanece como desafio central, dependendo não apenas da continuidade das políticas, mas da consolidação de uma cultura de integridade setorial capaz de superar a captura regulatória identificada por Stigler (1971). As estratégias analisadas neste capítulo representaram avanços significativos, mas sua eficácia de longo prazo permanece condicionada à capacidade de transformação institucional profunda, que vá além das medidas cosméticas e enfrente as causas estruturais da fragilidade de governança exposta pela crise.

4. CONCLUSÃO: GOVERNANÇA, CONFIANÇA E O LUGAR DO BRASIL NO CENÁRIO AGROALIMENTAR GLOBAL

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender a Operação Carne Fraca como um episódio emblemático que transcende sua dimensão policial-jurídica, posicionando-se como estudo de caso representativo da complexa interação entre governança doméstica, reputação internacional e comércio global. A crise que se iniciou em março de 2017 não foi um evento isolado, mas a manifestação aguda de problemas crônicos no arcabouço institucional do agronegócio brasileiro, perfeitamente explicáveis pelas lentes teóricas de North (1990) e Stigler (1971).

O primeiro capítulo demonstrou como a convergência entre instituições frágeis e captura regulatória permitiu que o sistema de inspeção fosse corrompido, convertendo um mecanismo de garantia de qualidade em instrumento de fraude. A cumplicidade entre grandes frigoríficos e agentes públicos do MAPA revelou-se não como exceção, mas como sintoma de uma disfunção sistêmica, onde práticas informais suplantaram as regras formais, minando os fundamentos da confiança necessária ao comércio internacional.

O segundo capítulo materializou o custo dessa falha de governança, traduzindo-o em números tangíveis: quedas abruptas nas exportações, perdas bilionárias no mercado financeiro e o fechamento de mercados estratégicos. Ficou evidente que a confiança, embora ativo intangível, constitui-se como um dos pilares mais concretos do comércio global de alimentos. A análise revelou ainda como a crise criou uma vulnerabilidade geopolítica que foi explorada em disputas comerciais mais amplas, com barreiras sanitárias sendo instrumentalizadas como ferramentas de política comercial.

O terceiro capítulo examinou as estratégias de reconstrução implementadas entre 2018 e 2019, revelando uma evolução das respostas - das medidas reativas iniciais para abordagens mais estratégicas e multifacetadas. A reestruturação regulatória, as transformações corporativas e a diplomacia sanitária representaram tentativas de enfrentar não apenas as falhas internas, mas também os desafios geopolíticos mais amplos. No entanto, como destacado por Correia (2018), a restauração da credibilidade mostrou-se processo demorado e marcado por ceticismo persistente, demonstrando que

a confiança, uma vez perdida, demanda muito mais do que discursos e campanhas publicitárias para ser recuperada.

A Operação Carne Fraca deixa como lição central que, em um mundo globalizado, a reputação internacional de um país é ativo estratégico indissociável da solidez e integridade de suas instituições internas. A qualidade do produto exportado começa, inevitavelmente, na qualidade das instituições que o regulam e fiscalizam. O caso da carne brasileira serve, portanto, como alerta permanente sobre os custos da captura regulatória e como imperativo para o contínuo fortalecimento da governança setorial.

Para as Relações Internacionais, o caso demonstra que questões sanitárias e fitossanitárias tornaram-se arena central de disputas comerciais, onde interesses protecionistas frequentemente se disfarçam de preocupações técnicas. A capacidade de um país como o Brasil navegar neste complexo cenário depende não apenas de sua eficiência produtiva, mas da robustez de suas instituições regulatórias e da credibilidade de seus sistemas de garantia de qualidade.

O caminho para uma inserção competitiva e respeitada na economia global exige, portanto, o enfrentamento simultâneo dos desafios domésticos de governança e das complexidades geopolíticas do comércio internacional. A reconstrução da confiança, como demonstra este estudo, é processo que demanda não apenas reformas técnicas, mas transformação institucional profunda - condição essencial para que o Brasil possa consolidar sua posição como ator confiável e estratégico no cenário agroalimentar global.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Maria de; VIEIRA, Wilson da Cruz; SILVA, Orlando Monteiro da. SPS and TBT agreements and international agricultural trade: retaliation or cooperation? *Agricultural Economics*, Hoboken, v. 43, n. 1, p. 125-132, jan. 2012. DOI: 10.1111/j.1574-0862.2011.00570.x.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES. Beef Report 2025. São Paulo: Abiec, 2025.

BARROS, Cláudio Marcelo Edwards; LOPES, Iago França; ALMEIDA, Lauro Brito de. Efeito contágio da operação carne fraca sobre o valor das ações dos principais players do mercado de proteínas do Brasil e do México. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Maringá, v. 38, n. 1, p. 105-123, jan./abr. 2019. DOI: 10.4025/enfoque.v38i1.39966. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307160600009>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Comex Stat: estatísticas de comércio exterior. Brasília, DF: MDIC, [s.d.]. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/en/home>. Acesso em: 15 out. 2025.

CORREIA, Silvana Cristina Costa. A operação Carne Fraca e as estratégias do governo de Michel Temer para minimizar o escândalo da venda ilegal de carnes. *Okara: Geografia em Debate*, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 577-602, jul./dez. 2018. ISSN 1982-3878. DOI: 10.22481/rgd.v12i2.3838. Disponível em: <https://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/3838>. Acesso em: 15 out. 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. Carne Fraca: governo atualiza lista de países que restringem produto brasileiro. Brasília, DF: Correio Braziliense, 27 mar. 2017. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/03/27/interna-brasil,583950/carne-fraca-governo-atualiza-lista-de-paises-que-restringem-produto-b.shtml>. Acesso em: 15 out. 2025.

CRUZ, Juliana C. S.; RODRIGUES, Marly D.; ARAÚJO, Risolene A. M.; SILVA, Adriana R. Racionalidade substantiva no gerenciamento de impressões: uma análise dos relatórios corporativos da empresa JBS. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 23, n. 3, eRAMR220239, maio/jun. 2022. DOI: 10.1590/1678-6971/eRAMR220239.pt. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/5Z3kQhP6fW7bM3yL4kL3d3D/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2025.

G1. Surto de peste suína africana na China altera dinâmica do mercado de carnes no Brasil. *Globo Rural*, 21 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2019/04/21/surto-de-pestes-suina-africana-na-china-altera-dinamica-do-mercado-de-carnes-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 7 nov. 2025.

HERGESEL, João Paulo; SILVA, Míriam Cristina Carlos. Carne Fraca via SBT: como a emissora narrou o início dessa operação? Revista Eletrônica da Universidade de Sorocaba (REU), Sorocaba, v. 43, n. 1, p. 151-167, jan./jun. 2017. DOI: 10.22484/2177-5788.2017v43n1p151-167. Disponível em: <https://doi.org/10.22484/2177-5788.2017v43n1p151-167>. Acesso em: 15 out. 2025.

JANK, Marcos. Marcos Jank: 'Risco é que empresas europeias embarreirem produtos brasileiros como carne e soja'. O Globo, Rio de Janeiro, 24 ago. 2019. Seção Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/marcos-jank-risco-que-empresas-europeias-embarreirem-produtos-brasileiros-como-carne-soja-23898546>. Acesso em: 15 out. 2025.

MALAGUTI, Manoel Luiz. Teoria da regulação: uma introdução. Revista Raízes, Campina Grande, anos XI-XII, n. 9, p. 71-95, jan. 1993/jan. 1994.

MÉNARD, Claude. The contribution of Douglass North to New Institutional Economics. In: GALIANI, Sebastian; SENED, Itai (ed.). Institutions, property rights, and economic growth: the legacy of Douglass North. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. cap. 1, p. 11-29. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/303132973>. Acesso em: 15 out. 2025.

NORTH, Douglass C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. São Paulo: Três Estrelas, 2018. 184 p. Tradução de: Institutions, institutional change and economic performance. ISBN 978-85-68493-45-8.

OLIVEIRA, Pablinne de Paula; RODRIGUES, Fernanda Fernandes; GUERRA, Mariana. The JBS corruption scandals in Brazil and Lindblom's organizational legitimacy strategies. Journal of Accounting, Management and Governance, Brasília, v. 23, n. 3, p. 309-326, set./dez. 2020. DOI: 10.51341/1984-3925_2020v23n3a2. Disponível em: <https://journaljamg.com.br/index.php/jamg/article/view/123>. Acesso em: 15 out. 2025.

SILVA, Francisco Herbert da; MELO, Bárbara Olímpia Ramos de. As construções argumentativas em notas de esclarecimento referente à Operação Carne Fraca. Letras em Revista, Teresina, v. 10, n. 1, p. 217-229, jan./jun. 2019. ISSN 2318-1788.