UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Claudia Mancini

**O agronegócio e as negociações comerciais internacionais:
Uma análise da ação coletiva do setor privado**

São Paulo

2008

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O agronegócio e as negociações comerciais internacionais:
Uma análise da ação coletiva do setor privado**

Claudia Mancini

Di
ssertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Política do
Departamento de Ciência Política da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira

São Paulo

2008

Agradecimentos

Ao Prof. Amâncio Jorge de Oliveira, orientador sempre presente, que acreditou nesta pesquisa e me chamou a atenção para as possibilidades contidas no estudo do setor privado do agronegócio.

Aos meus colegas da pós-graduação, irrequietos questionadores e sedentos pesquisadores, que durante as aulas e os grupos de discussão contribuíram para meu desenvolvimento nestes anos.

À Vivi e à Rai, do Departamento de Ciência Política, que resolvem qualquer problema.

A todos os representantes de associações e negociadores que colaboraram com as entrevistas e forneceram documentos para esta dissertação.

Aos meus colegas da Gazeta Mercantil – Ismael Pfeifer, José Eduardo Gonçalves e Costábile Nicoletta –, que compreenderam a dedicação necessária a esta pesquisa. Às meninas da editoria de Agronegócios (Isabel Aguiar, Neila Baldi e Fabiana Batista), por compartilharem seus conhecimentos e agendas telefônicas.

À Márcia e à Maria Cecília, pelos conselhos de quem já passou pelo mestrado.

Ao Grupo São Rafael e sua inestimável força.

Ao Mauro, por entender a razão dos momentos em que me ausentei.

Às minhas irmãs Rosa e Eliane e aos meus sobrinhos Riccardo, Flávia e Fabiana, por mais uma vez serem um pilar de sustentação.

À minha mãe, novamente pelo apoio incondicional frente a um desafio meu, e ao meu pai, que me apresentou o mapa-múndi.

RESUMO

O texto discute a evolução do esforço do setor privado do agronegócio brasileiro na defesa de sua agenda de abertura de mercados externos. O foco é em especial no período entre a Rodada Uruguai (1986-1994) do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e na Rodada Doha (desde 2001) da Organização Mundial do Comércio (OMC). O objetivo é analisar de que forma o aumento da competitividade internacional desse setor, nas últimas décadas, contribuiu para o interesse dos empresários em elaborar uma agenda de demandas ofensivas. Busca-se ainda indicar como esse interesse se traduziu em ações coletivas.

A ação coletiva pode ser entendida como a ação de indivíduos, ou de apenas um, interessados em obter um bem coletivo. Esse bem tem caráter primordialmente de partilhabilidade (seu uso por um indivíduo não diminui a quantidade para outros indivíduos) e de não exclusão, com todos do grupo tendo direito de usufruir dele. O caminho para se obter o bem é basicamente por meio de organizações. Entidades que representam empresas da agroindústria são aqui objetos de estudo. A análise ocorre sobre dois tipos de entidades: as de caráter geral, que

representam diferentes segmentos do agronegócio, e as de caráter específico, que defendem interesses de um segmento. Devido à forte competitividade do agronegócio brasileiro, é sobre a ação de atores ofensivos que se concentra a discussão. A pesquisa indica que após a reestruturação do agronegócio no final dos anos 80 e nos anos 90, com o fim do pesado intervencionismo estatal e com a liberalização comercial do país, parte da agroindústria enfrentou o desafio de se modernizar e de abrir mercados externos. O que se assistiu foi a diversificação da pauta de exportação e o crescimento contínuo das vendas ao exterior.

Tal aumento de vendas e diversificação adicionou atores ao grupo de interessados na abertura de mercados internacionais, inclusive por meio de redução de barreiras protecionistas aos produtos brasileiros. O país envolveu-se nos últimos anos em negociações internacionais com a meta de redução dessas barreiras. De uma participação incipiente e pouco organizada para a negociação da Rodada Uruguai, o setor privado caminhou em direção a um preparo técnico maior de conhecimento das barreiras enfrentadas e das soluções possíveis para eliminá-las, de forma a atuar com mais organização nas negociações dos anos 90 e das deste século, como a Rodada Doha.

Este estudo aponta que essa atuação se deu por meio de ações coletivas organizadas pelas associações de segmentos da agroindústria, as quais, na percepção dos empresários, têm sido o principal canal de articulação de interesses, quando comparadas a entidades de caráter geral, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), órgão oficial de representação. Isso indica que grupos menores têm maior capacidade de mobilização do que grupos grandes. Mas há uma heterogeneidade dentro dessas associações de segmentos, com sócios de diferentes tamanhos, interesses e recursos. Os membros mais interessados no bem coletivo e com mais recursos formam uma massa crítica que parece ajudar a compreender a atuação desses grupos menores.

Palavras-chaves: Agronegócio. Ação coletiva. Rodada Uruguai. Rodada Doha.

ABSTRACT

This research discusses the evolution of the efforts made by the private sector of the Brazilian agribusiness to defend its agenda of liberalization of international markets. It is especially focused on the period between the Uruguay Round (1986-1994) of the General Agreement on Trade and Tariffs (Gatt) and on the Doha Round (since 2001) of the World Trade Organization (WTO). The aim of this research is to analyse how the increase in the international competitiveness of the Brazilian agribusiness in the last few decades has affected the private sector interest in elaborating an offensive agenda. In addition, it is our purpose to indicate how this interest has generated collective actions by the private sector.

Collective action can be understood as the action by a group of individuals, or just one individual, who are interested in reaching a collective good. The characteristics of this collective good are primarily the jointness of supply, meaning that an individual who has access to that good will not diminish the amount available to another individual, and non-excludibility, meaning that all the individuals of the group will have access to that good. Organizations are the mainly way to reach the collective goods. Associations that represent agribusiness firms are the

objects of study in this research. The analysis will be made on two types of associations: those that represent different segments of the agribusiness and those that represent one segment of the agribusiness. Due to the strong competitiveness of the Brazilian agribusiness, the discussion will be concentrated on the actions taken by the players with an agenda demanding higher trade liberalization. This study indicates that after the restructure of the agribusiness in the late 80s and in the 90s, with the end of the heavy state intervention in the sector and the trade liberalization of the country, part of the agribusiness faced the challenge of modernisation and looked for new markets abroad. The result was a diversification of the products exported and the continuous expansion of the exports.

Such diversification and increase in the exports added new players to the group formed by those interested in the liberalization of international markets, including the reduction of protectionist barriers against Brazilian products. In the last few years Brazil has participated in a number of international trade negotiations with the aim to put pressure on the reduction of those barriers. From an incipient organization to participate in the Uruguay Round, the private sector headed for a higher technical understanding of the international obstacles to its products and the

possible solutions to open more markets. This resulted in it being also better organized to defend its agenda in the negotiations occurred during the 90s and the beginning of this century, such as the Doha Round.

One of the conclusions of this study is that the private sector movement was made by collective actions organized by those associations representative of specific segments of the agribusiness, which are seen by the private sector as the main channel to articulate their interests, when compared to associations that represent different segments of the agribusiness, such as the Confederation of Agriculture and Livestock of Brasil (CNA), the official representative of the sector. This indicates that small groups are more successful in mobilizing a collective action than large groups. However, there is an heterogeneity inside those associations that represent one specific segment, with members of different sizes, different interests and different resources. The members more interested in the collective good and with more resources to provide it form a critical mass that seems to better explain the movements of the small groups.

Keywords: Agribusiness, collective action, Uruguay Round and Doha Round.

SUMÁRIO

I – Introdução	13
II – A Dimensão Teórica da Ação Coletiva	32
II.I – A Lógica de Mancur Olson	42
II.I.I – Grupos Pequenos e Grandes	45
II.I.II – Classificação dos Grupos	50
II.II – Os Valores Aplicados por Terry Moe	52
II.III – A Ação Coletiva por Russell Hardin	60
II.IV – As Diferentes Classes e Ações de Offe e Wiesenenthal	66
II.V – A Massa Crítica de Oliver, Marwell e Teixeira	69
III – O Ganho de Competitividade do Agronegócio	78
III.I – A Agricultura se Transforma em Agronegócio	78
III.II – A Passagem das Mãos do Estado para as do Mercado	85
III.II.I – Intervencionismo no Agronegócio	85
III.II.II – O Modelo de Intervenção se Rompe	87
III.II.III – A Representação Corporativista do Setor	91
III.II.IV – As Associações Privadas Ganham Força	94
III.II.V – Tipos de Grupos Agrícolas	100
III.III – O Agronegócio Aumenta sua Capacitação	102
III.III.I – O Agronegócio Produz e Exporta Mais	103
III.III.II – Comércio Internacional do Agronegócio	106
IV – Negócios e Disputas Internacionais Entram na Agenda	115
IV.I – A Incipiente Participação Na Rodada Uruguai	115
IV.II – O Desafio e a Oportunidade da Rodada Doha	122

I - INTRODUÇÃO

Dentre os temas negociados no Gatt/OMC ao longo dos últimos anos, a liberalização agrícola apresenta-se como o de maior interesse na agenda ofensiva do Brasil. No entanto, a própria OMC reconhece o atraso na abertura desse setor, dado o tratamento diferenciado a que foi exposto, com a permissão do uso de medidas protecionistas como tetos de importação e barreiras não-tarifárias, e sem sua inclusão nas regras gerais do Gatt, em especial por pressão de países desenvolvidos. Essas medidas levaram produtos agrícolas como cereais, carnes, derivados de leite, açúcar, frutas e vegetais a enfrentar barreiras ao comércio numa escala incomum a mercadorias de outros setores, segundo a organização (WTO, 2001b).

Foi apenas na Rodada Uruguai, lançada em 1986 e concluída em 1994, que o setor agrícola teve maior espaço na agenda das discussões multilaterais e foi incorporado às regras da organização, apesar da concordância de se aplicar uma série de exceções a elas. A participação do Brasil nessa rodada foi, segundo Abreu (1994), influenciada por problemas macroeconômicos. Mas não era só isso o que o país enfrentava. Havia questões internas que aparentemente

eram mais cruciais para desviar a atenção do setor privado das negociações em Genebra, sede do Gatt. O setor agrícola ainda era fortemente controlado pelo governo federal e ocorria até mesmo o protecionismo de alguns segmentos e a proibição de exportação de certas commodities. Isso contribuía para uma atitude no início defensiva do governo em relação ao lançamento de novas negociações. Além disso, negociadores do governo alegavam que certos temas da Rodada Tóquio, a rodada anterior, continuavam pendentes e que não era hora de se iniciar uma rodada que incluiria ainda mais temas (THORSTENSEN, 2001).

Com a posterior desregulamentação do agronegócio, ocorrida em meio à Rodada Uruguai, o setor privado precisava reorganizar sua forma de operar. Precisava até mesmo reestruturar as entidades que o representava, em especial as associações de produtos, que no novo cenário deveriam passar a ter novas funções se quisessem sobreviver como canais de organização para defesa de seus interesses. Esse era também o período que não se tinha no país uma consciência clara dos ganhos que esse setor poderia gerar ao abrir mercados externos, dada a forma de operar e o desempenho do agronegócio, cuja pauta de exportação era concentrada em algumas poucas commodities agrícolas

tropicais (basicamente café e açúcar). Não se tinha nem mesmo a noção do tamanho da capacidade brasileira de abrir esses mercados.

Ao final da Rodada Uruguai, a liberalização agrícola ficou aquém do esperado por países em desenvolvimento e aquém do obtido até então pelo setor industrial. Foi decidido que uma nova discussão sobre liberalização nessa área ocorreria no último ano da implantação do acordo agrícola pelos países desenvolvidos. As discussões começaram no início de 2000 e mais tarde foram encampadas pela chamada Agenda de Desenvolvimento de Doha.

O lançamento dessa rodada de negociações começou a se desenhar na reunião ministerial da OMC em 1998, em Genebra, quando ficou decidido pelo seu lançamento no encontro ministerial seguinte, em 1999. Conhecida como Rodada Doha, acabou sendo estabelecida na quarta reunião ministerial dos então 121 países da OMC, em novembro de 2001, em Doha, no Catar, após a malsucedida tentativa em 1999, em Seattle, nos Estados Unidos.

Na questão agrícola, a Declaração Ministerial estabelece que serão seguidos os princípios do Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura. Diz essa declaração que:

Consideraremos o objetivo de longo prazo referido no Acordo para estabelecer um sistema de comércio justo e orientado ao mercado por meio de um programa de reforma fundamental, que inclua o fortalecimento de regras e compromissos específicos em relação a apoio e proteção, para que se corrijam e se previnam restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais (WTO, 2001a, tradução nossa).

Ainda segundo esse documento, os ministros se comprometeram a negociar para prover

melhorias substanciais em acesso a mercado; reduções, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação; e reduções substanciais em apoios domésticos que distorcem o comércio (nossa tradução) (WTO, 2001a).

Ao afirmar que a negociação buscava colocar os interesses dos países em desenvolvimento no centro das negociações e, conseqüentemente, daria atenção à abertura do setor agrícola, esses países, entre eles o Brasil, se defrontaram com uma oportunidade e um desafio. A oportunidade era a de pressionar pela diminuição do protecionismo internacional a seus produtos agropecuários, de forma a ganhar mais mercados externos, o que por sua vez tem sido visto por negociadores e

empresários brasileiros como uma das formas mais rápidas de promover crescimento econômico.

O desafio que o agronegócio teria pela frente era o de estar capacitado para defender suas demandas perante economias protecionistas há décadas – ou seja, com grupos de interesses internos fortes na defesa desse protecionismo - e de peso no cenário global, como Estados Unidos (EUA), União Européia (UE) e Japão. No caso dos EUA e da UE, esse protecionismo contribuiu para que a produção de alguns itens do agronegócio dessas economias se tornassem, artificialmente, competitivos em relação aos do Brasil. A capacitação do setor privado para defender sua agenda se fazia necessária em especial tomando-se em consideração que a Rodada Doha é a mais complexa já lançada no sistema Gatt/OMC, ao ter a mais ampla agenda e o maior número de participantes envolvidos.

No momento em que a Rodada Doha foi lançada, o Brasil participava das conversações para criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e para a assinatura de um acordo comercial entre o Mercosul e a União Européia, dois foros em que a questão agrícola estava no centro

da agenda do país, a qual, por sua vez, tinha também característica fortemente ofensiva. Por algum tempo as três negociações correram paralelamente, embora em ritmos distintos – cada acordo apresentava uma velocidade de negociação diferente em momentos diferentes -, exigindo uma movimentação e organização provavelmente sem precedentes do setor privado e dos negociadores do governo para elaboração e defesa da agenda comercial internacional.

Esforços de preparação de estudos técnicos para essas negociações eram concomitantes e, de certa forma, complementares, uma vez que ganhos num foro poderiam afetar ganhos em outro. No entanto, a Rodada Doha foi considerada tanto pelo governo federal, quanto pelo empresariado do agronegócio, como o foro com maiores possibilidades de acordo para redução ou eliminação de barreiras sistêmicas ao comércio, como os subsídios à produção e à exportação, que distorcem as transações internacionais. Coincidência ou não, foi a Rodada Doha que sobreviveu até hoje na agenda brasileira de acordos comerciais internacionais de maior expressão. As discussões da Alca foram paralisadas, assim como as de um acordo birregional entre Mercosul e UE.

O início da Rodada Doha foi também num momento em que o cenário do setor agrícola brasileiro já apresentava traços bastante distintos do que se viu na Rodada Uruguai. No início da década de 90, as exportações agrícolas giravam em torno de US\$ 13 bilhões. No período de 2000 a 2006, as vendas externas do agronegócio mais que dobraram, com um salto de US\$ 20,7 bilhões para US\$ 49,4 bilhões, de acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007). O país é hoje líder ou vice-líder nas exportações e/ou produção de diversos segmentos como açúcar, carnes bovina e de frangos, soja e suco de laranja. São sinais de que ganhou competitividade, conceito aqui utilizado em relação à capacidade de sobreviver e crescer em mercados concorrentes ou novos (FARINA; ZYLBERSZTAJN, 1998). Além do crescimento das exportações é preciso citar a diversificação da pauta exportadora, que contribuiu para expandir o número de atores interessados em abertura de mercados externos e, conseqüentemente, em negociações do Brasil com outras economias para esse fim. O aumento do peso do agronegócio na economia contribuiu também para que o discurso de comércio brasileiro não ficasse solidificado como protecionista, baseando-se apenas nas demandas do setor industrial.

O recente salto das exportações brasileiras é um reflexo do aumento de competitividade de uma cadeia produtiva que passou por uma forte transformação a partir do final dos 80 e nos anos 90. A liberalização das regras nacionais, com o fim da intervenção estatal no agronegócio, maior auto-gestão do próprio setor privado, e a abertura do mercado brasileiro contribuíram para a modernização de segmentos que se tornaram ou se reforçaram como grandes competidores no mercado internacional. Há de se citar também que tamanha expansão foi em parte possibilitada pelo fato de, a partir de meados do século XX, alguns segmentos da agricultura e da pecuária nacional terem caminhado em direção à formação de cadeias produtivas, que com seus elos interdependentes, contribui para um melhor acesso a mercados externos (KAGEYAMA, 1990). Os segmentos que atingiram os níveis mais avançados de integração foram os que hoje têm uma agenda ofensiva nas negociações internacionais, como o sucroalcooleiro, e o de carnes e o de soja.

É de se considerar que o impacto dessas exportações do agronegócio nas contas públicas possa afetar o interesse ofensivo do governo brasileiro na OMC. O saldo comercial do agronegócio tem respondido por quase todo o saldo comercial do país, chegando a girar em 90% do

total e em alguns anos superou o saldo total da balança. Dessa forma, contribui de forma positiva, por exemplo, para o saldo do balanço de pagamentos do país, ajudando a evitar um problema de déficit e de crise nas contas externas que o Brasil enfrentou durante as negociações da Rodada Uruguai.

O objetivo principal desta pesquisa é realizar um estudo sobre o esforço de ação coletiva do setor privado agrícola brasileiro para defesa de sua agenda em negociações internacionais, com foco principalmente nas discussões multilaterais e abordando o período que se inicia com a Rodada Uruguai e segue até a Rodada Doha, incluindo também essa discussão. Seguindo a lógica primordial de teorias de ação coletiva (CHAMBERLIN, 1974; HARDIN 1991; MOE, 1980a, 1980b; OLSON, 1999), busca-se verificar se houve, como e por que houve, um esforço de organização do setor agrícola para obtenção do benefício coletivo de liberalização do comércio internacional. Há indícios de que o aumento da competitividade do setor nos últimos anos, associado à concentração das empresas exportadoras nos segmentos de produtos, contribuiu para o esforço de ação coletiva para a derrubada de barreiras ao comércio nas negociações internacionais que surgiram a partir dos anos 90. Esse esforço parece guardar características de organização inovadoras em

relação à Rodada Uruguai, com o aprimoramento técnico das demandas do setor privado. Isso ocorreu em especial por meio da movimentação das associações de segmentos do agronegócio, que se destacaram na comparação com o papel de instituições de origem corporativista, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Ao adotar a ação coletiva como base teórica deste trabalho, opta-se, portanto, pela linha da escolha racional, uma vez que “o argumento da lógica da ação coletiva está baseado na forte assunção de que as ações dos indivíduos são motivadas por interesses próprios” (HARDIN, 1991, p.9). Esse raciocínio, segundo Moe (1980b), pressupõe que cada indivíduo ordena e faz escolhas dentre uma série de alternativas, segundo as mesmas regras gerais, embora isso não signifique saber com exatidão quais as escolhas a serem feitas, uma vez que informações e valores afetarão as decisões¹.

A organização do setor privado a que se refere esta pesquisa relaciona-se tanto à que ocorre dentro dos segmentos quanto entre segmentos do

¹ Moe (1980) diz se contrapor aos modelos de escolha racional que afirmam garantir que os indivíduos analisados se comportarão de maneira regular e previsível dentro desse modelo.

agronegócio. É preciso salientar que embora diferentes segmentos tenham interesses ofensivos, para abertura de mercados externos, cada um deles tem demandas específicas de tipos de barreiras a serem derrubadas, as quais por sua vez variam conforme o mercado em que são aplicadas. Portanto, verificar a existência de ações coletivas do agronegócio tomando-o como um corpo único e homogêneo parece uma atitude simplista e com tendência a avaliações imprecisas.

Dessa forma, a justificativa de que os membros dos diferentes segmentos do setor agrícola são capazes de se organizar simplesmente porque têm um interesse comum em derrubar barreiras ao comércio internacional, na linha de trabalhos anteriores à “Lógica da Ação Coletiva” de Olson, publicado pela primeira vez em 1965, parece insuficiente na busca pela compreensão da dinâmica desse setor da economia brasileira para as negociações internacionais, entre elas a Rodada Doha. Mesmo com tal similaridade de interesses de liberalização, mas com demandas diferentes, embora não conflitantes, de cada um dos segmentos do agronegócio, é desconhecido o grau de similaridade e/ou diferenciação dessas agendas por produto. Ao contribuir para um maior conhecimento desse novo quadro que envolve

os empresários do setor agrícola, será possível testar as teorias de ação coletiva a partir do referido trabalho de Olson (1999).

Na literatura sobre ação coletiva e sobre o agronegócio brasileiro, pouco se trata da organização do setor para negociações internacionais, em especial com o detalhamento de suas demandas e de sua organização, como se propõe este trabalho. Passados oito anos da reabertura das negociações agrícolas, há indícios de diferenças de agendas e de movimentos de organização do setor na comparação entre o que aconteceu na Rodada Uruguai e o que ocorreu na Rodada Doha.

Encontra-se na literatura vários trabalhos a respeito da reorganização do setor agrícola e de suas associações após a desarticulação intervencionista do Estado no final da década de 80 e início dos anos 90 (LAMOUNIER, 1994; LOPES, 1992; MARTÍNEZ, 2000; TAKAGI, 2000). Parte desses estudos trata das razões que levaram a tal desarticulação e dos desafios que as mudanças representaram para o empresariado do agronegócio, além de traçarem um quadro de como o setor se reestruturou e de como se alterou a forma de interlocução com o Estado. Tratam, assim, de uma parte fundamental da literatura a ser utilizada na

pesquisa aqui proposta. Isso porque é necessário compreender sobre quais bases se deram a organização do agronegócio nas últimas décadas. Sem isso, fica inviabilizado o levantamento sobre eventuais ocorrências e alterações de ações coletivas nesse período. No entanto, não tratam do ponto central desta pesquisa.

Algumas dessas pesquisas buscam o entendimento de segmentos específicos do agronegócio, com enfoque nos produtores rurais, agroindústria e na relação entre as associações que representam a ambos (KALATZIS; ALVES; PAULILLO, 1999; RODRIGUES, 1998). Dentre os segmentos estudados estão o citrícola, o sucro-alcooleiro e o da carne vermelha, que nesta pesquisa também serão tratados. São, portanto, estudos que tratam mais especificamente sobre aspectos domésticos do agronegócio, ao contrário do que se fará neste estudo.

Dos trabalhos na linha de pesquisa sobre o papel das associações do agronegócio após o fim do intervencionismo estatal no setor, o de Nassar (2001) é bastante completo, ao discutir a eficiência do que chama de associações de interesse privado (AIPs) do agronegócio brasileiro. O autor trata com riqueza de detalhes a formação,

organização e operação de 16 associações, sendo nove delas ligadas à produção rural e/ou ao processamento de alimentos, incluindo algumas de interesse desta pesquisa, como a dos exportadores de frangos, cítricos, soja processada e sucro-alcooleiro, além de associações nacionais do setor, como a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag). Nesse sentido, é um rico subsídio à presente pesquisa, embora não aborde a organização do setor privado especificamente para as negociações internacionais, assim como o trabalho de Silva (1992).

A respeito de questões internacionais, a literatura até o momento traz em geral panoramas com visões generalizadas da atuação do Brasil nas Rodadas Uruguai e na Rodada Doha (ABREU, 1994; LAFER, 2002; THORSTENSEN, 2001). Iglécias (2007) parece ter realizado um dos poucos trabalhos com enfoque específico na questão da ação coletiva do setor privado para assuntos internacionais, embora seu enfoque seja o das disputas comerciais abertas pelo Brasil na OMC e que questionaram a política dos EUA para o algodão e a da UE para o açúcar. Nesse trabalho, o autor aponta de que forma tais contenciosos abrem espaço para linhas de pesquisa e questionamentos a respeito do agronegócio brasileiro, no que se refere a sua influência como ator político e em sua relação com as associações de classe, por exemplo. A respeito da

preparação do empresariado para as negociações comerciais pós-Rodada Uruguai, incluindo Doha, outros materiais mais detalhados encontrados até o momento e que trazem importante contribuição para o assunto são o de Carvalho, M.I.V. (2000, 2003). Neles é abordada a preparação da agenda do Brasil para a conferência ministerial de Seattle (CARVALHO, M.I.V., 2000) e a evolução de criação de foros de discussão do setor privado brasileiro para a preparação de seu posicionamento para a conferência ministerial da OMC em Seattle (EUA), em 1999 (CARVALHO, M.I.V., 2003).

É objetivo, do presente trabalho, colaborar para o preenchimento da lacuna existente na literatura sobre o empresariado do agronegócio brasileiro e sua organização para as negociações internacionais, em especial à luz do novo cenário de alta competitividade de alguns segmentos e de “autogestão” do setor. Como apontado anteriormente, faltam materiais que tratem de modo mais detalhado da organização do setor agrícola, de forma a conhecer com mais precisão a lógica da ação coletiva para a defesa da agenda do agronegócio, como se propõe este trabalho. Evita-se, assim, tratar o setor como um ator único, e busca-se entender as razões pelas quais os empresários foram capazes de superar eventuais obstáculos para uma coordenação da defesa de seus

interesses. Tendo em mente as teorias de ação coletiva, este estudo terá como objetivo apontar por que determinados atores se dispuseram a pagar os custos de uma ação coletiva, mesmo sendo reconhecida a existência de caronas, e como foi possível coordenar essa ação, tanto dentro dos segmentos, quanto dentro do setor agrícola.

O fato de a Rodada Doha estar em andamento durante a realização desta pesquisa não deverá prejudicar a elaboração do trabalho, visto que a preocupação primordial é com o momento em que o setor agrícola se deparou com a oportunidade e o desafio de se organizar para tal negociação e sua reação a esse desafio. A análise dos canais de discussão intra-setorial demandará um mapeamento das principais instituições e foros de discussão existentes desde o lançamento da Rodada Uruguai, quando houve acertos limitados sobre agricultura, até a conferência ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005, momento em que pareciam estar consolidados os mecanismos e as dinâmicas de organização do empresariado do agronegócio.

Dada a característica exploratória que compõe parte deste trabalho, foge do objetivo desta pesquisa ser exaustiva. Pelo contrário, a

proposta é que seu conteúdo represente um material acadêmico que possa ser utilizado como subsídio para diferentes linhas futuras de pesquisa, como as referentes à ação coletiva do empresariado brasileiro, em especial as do setor agrícola, as sobre impactos da internacionalização do setor privado brasileiro nas relações intra-setoriais e entre o setor privado e o governo, nos estudos da disputa de força entre o empresariado do agronegócio e os de outras áreas, principalmente a industrial, para influenciar a agenda brasileira de desenvolvimento, em trabalhos que visem abordar, de alguma forma, o diferencial ofensivo do agronegócio na comparação com a posição em geral defensiva da industrial, e nos estudos sobre os motivos e conseqüências das posições ofensivas de uma parte do agronegócio e da defensiva de outra parte desse setor.

É oportuno esclarecer que foge ao escopo deste trabalho avaliar se a organização do setor privado para as negociações no sistema Gatt/OMC foram bem-sucedidas, quando consideradas suas demandas e as concessões sinalizadas ou feitas até então ao Brasil. Ao indicar que percepções de distribuição de custos e benefícios determinam os tipos de coalizões que se formam numa relação política, Wilson (1980) chama atenção para o fato de que essas coalizões não são uma garantia de

quem será o perdedor e de quem será o vencedor. Vencer ou perder depende da influência da coalizão e do cenário naquele momento. Também não é objetivo deste trabalho discutir se as ofertas e acordos gerais fechados durante a Rodada Doha são suficientes para maior liberalização do comércio e qual o impacto que um acordo multilateral poderia gerar para a economia brasileira e global nos próximos anos.

Seguindo-se a esta introdução, a pesquisa está dividida da seguinte forma: o próximo capítulo trará a discussão teórica sobre ação coletiva, com a discussão do trabalho de Olson (1999) e outros posteriores que trazem considerações que podem ser utilizadas na compreensão do comportamento do empresariado do agronegócio nos últimos anos, no que se refere a negociações internacionais. No terceiro capítulo será feita uma exposição da evolução do desempenho internacional do agronegócio brasileiro a partir da década de 80. Será abordada a evolução da agricultura e da pecuária para o que se convencionou denominar de agronegócio, a reestruturação da política do governo para o setor agrícola e o aumento de competitividade do agronegócio. No quarto capítulo serão apresentadas características das negociações multilaterais que são foco deste trabalho – a Rodada Uruguai e a Rodada Doha -, assim como os contenciosos do algodão e do açúcar,

que na prática parecem ter dado ao setor privado e ao governo maior confiança sobre a capacidade ofensiva do país. No capítulo seguinte serão mostrados os movimentos de ação coletiva do setor privado tanto dentro das associações por produto, como entre essas associações, o que inclui a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icne), e entre tais associações e as de representação geral do setor, como a CNA. A última parte trará as conclusões finais.

II - A DIMENSÃO TEÓRICA DA AÇÃO COLETIVA

Esta pesquisa terá como base teórica os trabalhos sobre ação coletiva. “A ação coletiva surge quando os esforços de dois ou mais indivíduos são necessários para se atingir um resultado” (SANDLER, 1992, p.1). Esse resultado refere-se aos interesses comuns que os indivíduos buscam por meio dessas ações. Problemas de ação coletiva, segundo o autor, são caracterizados por ações interdependentes desses atores, o que na prática significa que o movimento – ou não movimento – de um indivíduo influencia os atos dos outros indivíduos, assim como é influenciado pelos atos deles.

Dessa forma, estudar a ação coletiva é examinar os motivos que levam indivíduos a se coordenarem para melhorar sua qualidade de vida (SANDLER, 1992), ou evitar que um interesse contrário aos seus seja colocado em prática (HARDIN, 1991). Oliver, Marwell e Teixeira (1985) afirmam que o problema da ação coletiva é o de conseguir fazer um pequeno subgrupo de um grupo de indivíduos se interessar pela provisão de um bem público, fornecendo para isso recursos como dinheiro e tempo.

Essa coordenação de interesses de uma ação coletiva, afirma Olson (1999), em geral ocorre por meio de organizações, como as que esta dissertação abordará. “Não há obviamente nenhum sentido em formar uma organização quando uma ação individual independente pode servir aos interesses do indivíduo tão bem, ou melhor, do que uma organização” (OLSON, 1999, p.19). Mas nos casos em que um grupo de atores tem um interesse coletivo, a ação isolada ou independente de cada um deles pode ser ineficaz por não prover o bem que se busca ou por provê-lo de forma sub-ótima quando comparado ao resultado do esforço coletivo, decidindo-se, assim, pela opção da organização.

Hardin (1991) afirma que a lógica da ação coletiva não é uma teoria sobre organizações de grupos de interesses, mas sobre se haverá organizações de grupos de interesses ou qualquer outro tipo de ação coletiva. Em outro trabalho, Hardin (1994) conceitua a ação coletiva como uma interação entre indivíduos que buscam interesses comuns e estabelece três categorias principais de interação: conflito, coordenação e cooperação, que têm em comum o fato de a ação de um ator influenciar o que o outro ator obterá. Na primeira delas, a chamada de conflito puro, um indivíduo só vai ter ganhos se o outro perder, e o autor

dá como exemplo as antigas guerras de aniquilação. As interações de coordenação são o oposto disso, ou seja, um indivíduo só terá ganhos se o outro também tiver. Neste caso, o exemplo dado é o de todos dirigirem numa estrada sob as mesmas regras. As interações de cooperação envolvem elementos dessas duas categorias. O exemplo é um indivíduo querer ter o que o outro tem e vice-versa. Trata-se de uma situação de conflito porque ambos terão de abrir mão do que possuem para que o outro ganhe, mas trata-se também de coordenação, pois ambos poderão ficar em melhor situação se trocarem seus bens simultaneamente.

Problemas de coordenação são em geral resolvidos por convenção, enquanto que coordenações sociais bem-sucedidas, de forma intencional ou não, podem criar extraordinário poder, segundo Hardin (1994, op. cit.). A convenção estabelecida para se dirigir um automóvel numa estrada gera fortes sanções a quem desobedecê-la, por isso, muitas vezes opta-se por seguir uma convenção apenas porque fazer o contrário terá um custo individual muito elevado. As ações coletivas estão na categoria de coordenação, e não de cooperação, porque só a primeira tem poder de sanção para motivar ações coletivas, além de contar com ações baseadas em interesses próprios, enquanto que na

cooperação a ação coletiva decorre de interesses normativos. As ações coletivas podem produzir poder por meio de recursos que venham a se transformar em coerção ou influência sobre as pessoas.

A coordenação de indivíduos para atingir interesses comuns é tão antiga quanto a história do mundo, assim como os problemas decorrentes de ações que buscam interesses comuns a mais de um ator, como o “carona”, que é aquele membro que pouco ou nada contribui para a ação coletiva e mesmo assim tem acesso ao bem coletivo. Sandler (1992) cita, por exemplo, o caso da liga formada em 478 a.C. pelas cidades-estados da Grécia para evitar a invasão persa. Olson (1999) lembra que Aristóteles indicava organizações de indivíduos como forma de promover propósitos comuns. Hardin (1991) e Sandler (1992, op.cit.) apontam como Adam Smith já se referia ao problema da ação coletiva. O primeiro cita que Smith, em “*A Riqueza das Nações*”, publicado em 1776, admite haver casos em que a busca isolada de um indivíduo por seus interesses não é compensatório e que isso evita o bem coletivo. Esses casos são três: defesa nacional, administração da justiça e construção e manutenção de determinadas obras e instituições públicas. Nesses casos não haverá interesse de nenhum indivíduo ou de um grupo pequeno de construir e manter esses bens, uma vez que o lucro

nunca pagaria os gastos. O segundo autor chama a atenção para a crítica que Smith faz ao fato de as colônias britânicas não contribuírem com força militar e recursos para cobertura dos gastos nas guerras contra a Espanha e a França, no século XVIII, para proteger esses domínios do Império Britânico, um problema claro de “carona”.

Inúmeros são os exemplos mais modernos que se enquadram no conceito de ação coletiva, assim como as áreas em que se aplicam. A Estação Espacial Internacional, cuja construção em órbita ocorre há dez anos é um deles, ao ser um projeto conjunto de 15 países como sócios principais. Os avanços tecnológicos parecem influenciar as ações coordenadas dentro de países e entre países, diz Sandler (1992). O terrorismo encontra na comunicação mais avançada um meio de se propagar mais facilmente, mas seu combate também pode ser facilitado pela ação conjunta de diferentes governos. A busca coletiva pelo uso sustentável de recursos naturais como florestas e água também se faz mais necessária e possível num mundo de relações crescentemente interdependentes e que sofre com mudanças climáticas, embora cada economia tenha necessidades distintas quanto ao uso dos recursos naturais. A ação coletiva também pode facilitar a realização de acordos multilaterais de comércio ou possibilitar que, por meio da pressão dos

países em desenvolvimento, os resultados atendam melhor aos interesses dessas economias, como busca a movimentação do setor agrícola brasileiro em temas relacionados à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Embora exemplos de ação coletiva venham de muito tempo e ocorram com frequência, foi apenas com “*The Logic of Collective Action*”, lançado em 1965, por Mancur Olson, e com o Dilema de Prisioneiro, que começou a ser estudado por volta de 1950, que a natureza do problema desse tipo de ação foi generalizada (HARDIN, 1991). O trabalho de Olson (1999) representa uma nova base para o estudo das razões pelas quais um ator – como o indivíduo, país e organização - opta por participar de um grupo de interesses. Sua teoria se opõe à lógica anterior, muito simplista, de que essa participação ocorre quando se concorda com os objetivos de um determinado grupo. Portanto, constata-se que não havia até então grande questionamento sobre o que se pensava ser o motivo para os indivíduos se organizarem. Tampouco havia um argumento forte para enfrentar a noção pluralista de que são características dos grupos possuir interesses comuns, coesão e outros fatores ligados a motivações políticas (MOE, 1980a).

Sandler (1992) aponta quatro razões para o trabalho de Olson (op.cit.) ser um divisor de águas:

1ª) Sua análise sobre problemas de ação coletiva foi além das tradicionais questões econômicas e influenciou pensamentos na ciência política, em especial na área de relações internacionais, na sociologia e na antropologia e mostraram que as ações podem não apenas melhorar, mas piorar o bem-estar dos indivíduos;

2ª) o livro influenciou o estudo de ações coletivas dentro da economia;

3ª) sua teoria tem elementos do que veio a ser mais tarde a teoria dos clubes, desenvolvida mais formalmente por James Buchanan em "*An Economic Theory of Clubs*" (1965, citado por Sandler, 1992), segundo a qual, com um mecanismo de exclusão, a provisão de bens do clube pode evitar a necessidade de intervenção do governo;

4ª) muitos dos problemas que mais pressionam o ser humano hoje são de ação coletiva.

A inovação apresentada por Olson (1999) veio também do fato de sua abordagem aplicar à ciência política o conceito de bem coletivo ou público, já reconhecido por economistas e especialistas em finanças públicas, segundo Moe (1980b). O trabalho de Samuelson, publicado em 1954, sobre bens públicos, é considerado central nesse assunto e conforme se verá mais à frente, está fortemente presente no trabalho de Olson (1999). De acordo com Samuelson (citado por HARDIN, 1991), bens públicos caracterizam-se pelo fato de o consumo desses bens por um ator não diminuir a quantidade disponível para outros atores, propriedade chamada de partilhabilidade (*jointness of supply*), e pelo fato de ser impossível excluir um membro do grupo do acesso a esses bens, propriedade de não-exclusão. Com o trabalho de Olson (op. cit.), essas características se fizeram mais presentes nos estudos sobre ação coletiva.

Segundo Hardin (1991), assim como a teoria de bens públicos, a teoria dos jogos, que se tornou uma das linhas dominantes de análise de interações sociais, contribuiu para o entendimento do problema da ação coletiva. A teoria dos jogos foi criada por John Von Neumann e Oskar Morgenstern no início dos anos 40 e seu aspecto mais importante, segundo Hardin (op. cit.), é o formato de representação de jogos

individuais, em especial os de *payoff matrix* (matriz de resultado). A grande força da teoria dos jogos é tornar explícitos os aspectos estratégicos das interações sociais, defende Hardin (1991), uma vez que a teoria dá clareza às interações sociais, ao fazer representações algébricas dos ganhos de cada tipo de ação adotada por um indivíduo. Essa não é, no entanto, uma visão consensual. Moe (1980a) defende que esse tipo de raciocínio tem limitações e a maior delas é ter premissas muito simplistas, como a de que todos os indivíduos são idênticos. Assim, quando as soluções são determinadas, tendem a explicar a participação de um indivíduo num grupo com base em coordenações e interdependências que têm pouca relação com o comportamento de pessoas comuns.

Uma das principais derivações da teoria dos jogos e de uso significativo para o entendimento da ação coletiva é o Dilema do Prisioneiro, inventado por volta dos anos 50 por Merrill Flood e Melvin Dresher. “O apelo do Dilema do Prisioneiro, assim como da lógica da ação coletiva, tem sido sua generalidade e sua aparente força em representar várias interações sociais” (HARDIN, 1991, p.25, tradução nossa). A questão colocada por esse dilema, assim como a questão da ação coletiva, é se o indivíduo vai cooperar. Em seu formato básico, refere-se a dois

prisioneiros que têm de escolher entre cooperar (assumindo o crime) ou não cooperar (não assumir o crime) com a polícia. O jogo é representado por uma matriz de linhas e colunas, com a identificação das duas opções e dos ganhos que cada jogador terá nelas, conforme a opção do outro. Cada prisioneiro toma sua decisão racional e isoladamente, sem saber o que o outro decidirá, mas considerando o que ganhará ou perderá conforme a decisão do outro prisioneiro. Como a informação é incompleta, nenhum deles têm total conhecimento do resultado final do jogo e de seus próprios ganhos.

Há quatro resultados possíveis, mas a questão principal nesse jogo é que a melhor decisão vista pelos prisioneiros não é a melhor decisão coletiva. Isso porque se ambos cooperarem, o “ganho” de cada um será de 1; se os dois se recusarem a cooperar, o ganho individual será de -1 para cada jogador; se um cooperar e o outro não, o ganho do que cooperar é o pior, de -2, e o do que não cooperar, de 2. Cada ganho representa um número de anos na prisão. Sem saber o que o outro preso fará, cada prisioneiro conclui que o melhor é confessar. Nesse caso, ambos escapam da maior pena possível, mas também não ficam o menor tempo possível na prisão, como aponta uma das alternativas. O

final do jogo é, portanto, sub-ótimo, e isso aponta uma falha de ação coletiva.

Apresentada a origem das linhas mais recentes de estudos da ação coletiva, ocorrida há 40 anos, segue-se um detalhamento de algumas dessas pesquisas, incluindo a de Olson (1999) e outras complementares ou críticas a seu trabalho, mas que se propõem a preencher lacunas que parecem úteis a esta pesquisa.

II.1 A Lógica de Mancur Olson

Em “*A Lógica da Ação Coletiva*”, lançado em 1965, Olson busca desconstruir a premissa pouco ou nada questionada até então de que, e ao menos para objetivos econômicos, indivíduos decidirão agir em grupo - e por interesse pessoal - para atingir interesses comuns, nos casos em que essa ação conjunta os colocará em melhor situação. Mas esse pensamento é incoerente com a própria premissa de racionalidade, afirma o autor. Seu argumento central se resume da seguinte forma:

Mas não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal, eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupos (Olson, op.cit. p.14).

O modelo adotado é o de que a ação coletiva de um grupo de indivíduos busca bens coletivos. As características de não exclusão e de partilhabilidade² influenciam o cálculo de cada membro sobre participar dessa ação (MOEb, 1980). O modelo é aplicado a organizações como sindicatos de trabalhadores, lobbies agrícolas, oligopólios industriais e Estados. “A relação central entre a análise de bens públicos e do problema de ação coletiva, então, é que o custo ou impossibilidade *de facto* de exclusão de consumo de um bem provido coletivamente, em geral elimina qualquer incentivo direto para consumidores pagarem individualmente pelo bem” (HARDIN, 1991, p.20). Moe (1980b) identifica quatro premissas para o modelo de Olson, a partir do que avalia como ambigüidades do argumento olsoniano. Segundo Moe (op.cit.), Olson (1999) deixa a incorreta impressão de que valores como altruísmo e

² Olson afirma que a maioria dos benefícios coletivos estudados no seu trabalho têm grande dose de partilhabilidade (1999, p.27).

ideologia fazem parte das premissas de sua teoria de ação coletiva. As quatro premissas da teoria de Olson são (MOE, 1980b, p.24):

- 1) Todo indivíduo é racional, perfeitamente informado, motivado por ganhos econômicos e é um tomador de decisões independente;
- 2) O bem coletivo é infinitamente indivisível;
- 3) Os custos marginais para prover um bem coletivo são positivos e crescentes, porque quanto mais se tem de um benefício, mais o seu custo aumenta;
- 4) Os benefícios marginais para obter o bem são positivos e decrescentes.

Para compreender a lógica de Olson é preciso ter em mente sua afirmação de que indivíduos podem ter interesses comuns, mas a disposição deles de pagar para atingir seus interesses não são comuns. Ou seja, o desejo de cada membro é que os outros paguem a conta e, embora essa seja uma característica de todas as organizações, o resultado final a respeito de quem vai pagar o custo depende do tamanho do grupo. Assim, Olson (1999) define tipos diferentes de grupos e seus prováveis desempenhos.

II.I.I – Grupos Pequenos e Grandes

Como apontado acima, na teoria de Olson (1999) o tamanho do grupo é peça-chave para a compreensão da viabilidade de uma ação coletiva. Embora não seja um conceito dado com muita clareza, por tamanho entende-se não apenas o número de indivíduos, mas quanto um indivíduo será beneficiado pela provisão de um bem coletivo (Olson, op. cit.). Assim, a princípio a vasta maioria dos indivíduos não tem interesse em contribuir com o custo da ação e sua decisão de participar dependerá de quantos estarão disponíveis, teoricamente, a arcar com esse custo.

Essa idéia foi posteriormente muito criticada por outros autores. Dentre os críticos, Moe (1980a) afirma que o modelo em que os indivíduos são perfeitamente informados sobre custos e benefícios marginais e sobre as quantidades providas por outros não é o único para se construir uma teoria racional de grupos de interesses. Ao estabelecer um modelo que elimina esses fatores, Moe (op.cit.) conclui que qualquer indivíduo pode ter um incentivo para contribuir, dependendo das estimativas que fizer

sobre custos e benefícios e que o levam a pensar que sua contribuição fará, sim, diferença. Oliver e Marwell (1988) analisam os efeitos da partilhabilidade sobre a questão do tamanho do grupo e concluem que essa não é a peça-chave de uma ação coletiva. O crucial é o custo. E afirmam que a heterogeneidade do grupo e os laços sociais aumentam os efeitos positivos do tamanho do grupo. Além disso, quando os grupos são heterogêneos, menos contribuintes podem ser necessários para que seja provido o bem para um grupo maior, o que torna a ação coletiva mais simples e menos custosa, um pensamento que será detalhado mais à frente nesta dissertação.

Segundo o raciocínio de Olson (1999), cada indivíduo obtém uma fração do benefício total obtido pelo grupo. Essa fração dependerá do tamanho do grupo. Para a provisão de um bem, é preciso que o ganho de um indivíduo seja equivalente à diferença entre o ganho do grupo e o custo total de produção do benefício. Por essa lógica, as conclusões a respeito do efeito do tamanho dos grupos são as seguintes:

Grupos pequenos - tendem a prover benefícios coletivos sem a necessidade de oferecer qualquer benefício além do coletivo, ou seja,

dispensam a coerção para serem bem-sucedidos. Isso porque o ganho de um indivíduo pode ser grande o suficiente para animar um ou mais membros a arcar com os custos da ação. Na prática, se a contribuição de um indivíduo influenciar o resultado final, o bem coletivo será provido com mais certeza, visto que o indivíduo saberá do efeito negativo que sua não participação acarreta. Quando a desigualdade de interesses entre os indivíduos é grande, a probabilidade dos membros “maiores” de arcar com a provisão do benefício é maior. Isso leva ao que Olson qualifica de exploração do maior pelo menor, um problema de “carona”. Ocorre, então, uma falta de preocupação do (ou dos) provedor(es) do benefício com esses “caronas”. Mas esse grupo sofrerá de um problema típico dos benefícios coletivos, segundo Olson (op.cit.), que é o de provisão do bem em nível sub-ótimo. Essa característica se deve ao fato de ser um bem não excludente, o que implica que novos gastos podem prover um aumento abaixo do esperado do benefício. Isso vai acontecer quanto maior for o grupo. Dessa forma, o indivíduo é levado a parar de contribuir para o aumento da provisão do benefício. Como se verá no capítulo 4, as associações de segmentos de produtos do agronegócio podem ser consideradas grupos pequenos e, portanto, com tendência à ação coletiva bem-sucedida. No entanto, pode-se também questionar se esse é o único motivo que move as ações ofensivas do agronegócio brasileiro.

Grupos grandes - Assim como ocorre com setores que contam com grande número de empresas, indivíduos de grandes organizações tendem a não cooperar para que haja uma ação coletiva, pois entendem que sua participação é pequena o suficiente para não fazer diferença no resultado e que, portanto, ela não precisa ocorrer. Além disso, custos de negociação são maiores e a probabilidade de interação é menor. “Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim não agirão para promover esses interesses comuns ou grupais” (Olson, 1999, p.14). A única forma de haver uma ação coletiva seria por meio de coerção ou de algum incentivo a mais para quem arcar com o custo de se obter o bem. No caso dos grupos grandes, fica explícito o problema da não-cooperação. Entidades de representação do agronegócio como a CNA têm encontrado maior dificuldade para organizar ação coletiva de segmentos do setor, do que as associações por produto. Seu tamanho pode ser um indicativo da causa dessa dificuldade.

Olson (op.cit.) estende sua análise sobre qual situação verá esforço de ação coletiva, ao diferenciar a entrada e saída de membros de grupos exclusivos e inclusivos. Dependendo do objetivo de sua ação, o grupo será de um ou outro tipo. E pode-se ser de ambos ao mesmo tempo. Dessa forma, num contexto de mercado, um ator como uma indústria trabalha para que outros saiam do grupo. Isso porque a quantidade de ganho é fixa, uma vez que apenas uma quantidade determinada de um produto pode ser vendida sem levar o preço à queda. Esse é o benefício coletivo exclusivo. Sua característica é a necessidade de todos os membros do grupo participarem da ação, para que o não participante não tenha a oportunidade de usufruir do ganho. Como o ganho é fixo, se o não participante tiver acesso a ele, diminuirá o bem que estará disponível para os outros membros do grupo. Nesse caso, há espaço para a barganha do não participante, que pode exigir certa quantia do benefício para ser um participante ativo.

Mas em grupos fora do contexto de mercado, como associações de bairro, ocorre o contrário, ou seja, quanto maior o número de membros para arcar com custos e aproveitar os benefícios, melhor é a situação dos indivíduos, pois o ganho não é fixo. Então, quanto mais afiliados tiver uma associação de bairro, maior será a pressão por benefícios,

sem que isso reduza os ganhos para os outros membros. Esse é o benefício coletivo inclusivo. Para ser obtido, não é essencial que todos os indivíduos do grupo participem da organização, porque como o ganho não é fixo, o não participante não prejudica o participante. Ao contrário do grupo exclusivo, aqui há menos espaço para barganha. Mas Olson (op.cit.) chama a atenção para o fato de haver casos em que o membro de um grupo inclusivo pode se preocupar com a reação dos outros membros ao avaliar que decisão tomar, numa situação semelhante à que ocorre com grupos exclusivos. A movimentação será nesse caso semelhante à que ocorre numa situação de mercado, ou seja, grupos menores tendem a ser mais bem-sucedidos do que os grandes.

II.I.II - Classificação dos grupos

Um cenário de monopólio puro equivale, numa situação fora do contexto de mercado, àquele em que um indivíduo sozinho busca o benefício não coletivo. Oligopólios no contexto de mercado equivalem, fora do contexto de mercado, a grupos privilegiados ou intermediários. Já os grupos latentes equivalem, fora do contexto de mercado, à situação em que a ação de um indivíduo não é percebida por outro indivíduo. No

contexto de mercado essa situação é conhecida como competição atomizada. As características dadas por Olson (1999) para essas classificações dos grupos são:

Grupo privilegiado - um dos membros ou todos têm incentivos para realizar o esforço para obtenção do benefício coletivo, mesmo que paguem sozinhos pelo custo. Presume-se, portanto, sucesso na obtenção do benefício, mesmo que não haja organização de grupo.

Grupo intermediário - o ganho dos membros não é grande o suficiente para incentivar esforço dos membros, mas dado que se trata de um grupo com poucos membros, a não participação de um é percebida pelos outros. Neste caso, o benefício, para ser obtido, precisa de organização do grupo.

Grupo latente - grupo muito grande, que tem a capacidade latente de se mobilizar, mas como a não participação de um membro na provisão de um benefício não prejudica os demais, há falta de incentivo para participar. Dessa forma, não há praticamente nenhuma chance de um bem coletivo ser provido. Além disso, quanto maior o grupo, maior o

custo de organização e menor a chance de participação individual. Só com incentivos seletivos será possível resolver o surgimento desse problema de ação coletiva. Esses incentivos podem ser positivos - dados a quem cooperar - ou negativos - quem não cooperar será punido.

II.II - Os valores aplicados por Terry Moe

A lógica de Olson (1999) baseia-se primordialmente no estudo de grupos de interesses econômicos e conclui que é o interesse próprio econômico que move esses grupos. Para efeito desta pesquisa, essas conclusões podem ser bastante úteis, uma vez que os objetos de estudo são instituições representativas de um setor econômico, no caso o do agronegócio, num contexto específico de demanda por abertura de mercado externo para seus produtos. No entanto, é preciso também admitir que cálculos de interesse em participar de ações coletivas não devem ignorar outros fatores motivadores de uma cooperação, como faz Olson (op.cit.) ao colocar em segundo plano a importância de questões como as ideológicas e morais, porque sozinhas são incapazes de mover um indivíduo à adesão de uma ação. Essa concentração nas questões

econômicas tornou-se um dos principais alvos dos críticos da teoria de Olson (1999).

Entre essas críticas está a de Moe (1980a), que afirma que fatores não econômicos podem influenciar a decisão de um indivíduo de se juntar a um grupo.

Experiências diárias, a literatura convencional sobre grupos de interesses, estudos sociológicos e psico-sociais sobre associações voluntárias, e os poucos trabalhos empíricos específicos sobre participação em grupos, todos sugerem que não é incomum pessoas se juntarem a grupos para dar suporte aos seus objetivos, e nem é incomum levar em conta uma grande gama de valores e percepções ao tomar suas decisões de participação. Isso é bastante aparente para a maioria dos grupos de interesses não econômicos. Mas também parece verdadeiro para grupos de interesses econômicos como os de trabalhadores, os agrícolas, de negócios e outros aos quais o modelo de Olson presumivelmente melhor se aplica” (MOE, op.cit.,p. 594, tradução nossa).

Olson (1999) não ignora completamente a força de incentivos como prestígio, amizade e de fundo social como motivação para um indivíduo decidir participar de uma ação coletiva. Numa situação em que não haja incentivo econômico, a possibilidade de que esses outros motivos sejam suficientes para se atingir um objetivo grupal é real. No entanto, fatores como status social e questões morais são tratados em seu trabalho como benefícios individuais, não coletivos. Sua conclusão é de que tais fatores não contradizem ou diminuem a força de sua teoria, mas

fortalecem-na. Olson (op.cit.) afirma que em seu estudo “[...] nenhuma força moral ou incentivo desse tipo será utilizado para explicar qualquer um dos exemplos de ação grupal que serão estudados” (op.cit., p. 73). As razões para isso é a falta de provas empíricas sobre motivações por trás da ação de um indivíduo; o fato de haver outras explicações bem fundamentadas a serem consideradas; e o fato de a maioria dos grupos de pressão organizados se movimentar para obter ganhos para si e não para outros grupos, o que elimina o caráter moral de uma ação.

Moe (1980a) estabelece um modelo “expandido” a partir do trabalho de Olson (1999), aplicado em três fases. Suas premissas incluem a de ir além da relação entre incentivos coletivos e individuais, considerando-os simultaneamente. Também inclui um grupo de valores e percepções individuais porque, “[...] gostem ou não, as pessoas aparentemente se juntam a grupos por razões que vão de compromissos ideológicos a percepções de eficácia, e as teorias racionais não podem fingir para sempre que isso não é assim” (op.cit., p. 596, tradução nossa). Seu modelo considera também grupos já existentes, o que para esta dissertação parece importante, porque em geral os membros entram num grupo já formado. Os modelos que aplica são três e com os seguintes resultados:

Modelo A) Bens coletivos e incentivos econômicos - Os indivíduos são racionais mas não estão perfeitamente informados, mantém-se o foco formal de Olson (1999) na relação entre bens coletivos e incentivos econômicos. Neste caso, outra diferença importante em relação a Olson (op.cit.) é que parte-se do princípio de que nem todos os membros dão valor positivo para o benefício coletivo e que cada membro acredita que um outro, ou outros, farão contribuições suficientes para a provisão do benefício. O fato de a informação do indivíduo ser incompleta faz com que muitos pensem que suas pequenas contribuições terão impacto, mesmo que pequeno, e lhes dará ganho líquido, mesmo que pequeno. Portanto, percebem uma eficiência em suas contribuições que os leva a aderir à ação coletiva, ao contrário da lógica de Olson (1999), na qual o indivíduo, informado, conclui que melhor é não contribuir. É essa percepção de eficácia que leva a muitas atividades políticas e isso se aplica a grupos de interesses, diz Moe (1980a).

Modelo B) Modelo econômico de associação – trata-se de um modelo econômico mais geral e inclui benefícios seletivos e custos de organização. Assim como na fase anterior, o indivíduo é motivado por ganhos econômicos. As opções são basicamente duas. Uma é não se juntar ao grupo por não contribuir ou contribuir com menos do que deveria e em troca receber benefícios coletivos, mas nenhum benefício

seletivo. Outra opção é se juntar ao grupo contribuindo com ao menos o devido e em troca receber os dois benefícios. Neste caso, a regra geral é o indivíduo participar da ação quando o valor dos incentivos seletivos exceder o que ficar com a organização mais a quantia gasta em movimentação política.

Modelo C) Um modelo mais amplo de associação - Elimina o preceito de interesse próprio econômico e inclui motivações não econômicas para um indivíduo aderir a um grupo. Essas outras motivações³ são as materiais, cujos custos e benefícios são tangíveis, as solidárias, com custos e benefícios intangíveis de natureza social natural, como status ou sentimento de “pertencer” a um grupo, e as com propósito, que também são intangíveis, mas derivam de valores de natureza suprapessoal, como princípios morais e religiosos e ideologias políticas. Neste caso, em relação especificamente a benefícios coletivos, um exemplo de como um ganho não econômico pode influenciar sua decisão de aderir a uma ação é o de um trabalhador que leva em conta sua crença nos objetivos e atividades do sindicato que o representa para dar apoio à instituição, e por isso avalia que a utilidade desse sindicato vai além dos ganhos econômicos que ele lhe provê. Moe (1980a) defende que incentivos solidários provêm de razões não políticas para

³ Essa tipologia é baseada na apresentada por Clark e Wilson (1961).

se aderir a um grupo, enquanto que os motivos com propósito são freqüentemente políticos.

Em suma, o que Moe (op.cit.) quer demonstrar é que afirmações sobre fraquezas inerentes a incentivos políticos e a explicação do papel de incentivos seletivos econômicos são válidos apenas se for assumido que um indivíduo não considera a questão da eficiência em seus cálculos e que é movido por ganhos econômicos.

Relaxadas essas premissas, a política toma muito mais um papel de consequência lógica, assim como ocorrem com vários fatores sociais. As pessoas podem se integrar a grupos de interesses simplesmente porque acreditam nos objetivos do grupo, porque gostam de ir a encontros desse grupo ou porque acham que suas contribuições facilitam o sucesso político, e não há nada de irracional nisso (Moe, 1980a, p 629, tradução nossa).

Há outro conceito de Moe (1980b) bastante útil para esta pesquisa, que é o do empreendedor político, assim definido pelo autor:

O empreendedor político é um indivíduo hipotético que explora oportunidades lucrativas ao prover, ou prometer que proverá, serviços desenhados para atrair o apoio de indivíduos que podem ver neles um valor. Se os termos básicos aqui - lucro, serviços e apoio - são interpretados de maneira ampla, é fácil ver por que a familiar relação empreendedor-cliente pode ser utilmente aplicada para um grupo de interessantes situações envolvendo líderes e constituintes (op.cit., p. 36-37, tradução nossa).

Esse empreendedor é racional, tem interesse próprio econômico e é tanto um líder político quanto administrativo do grupo. Na primeira função, precisa manter o grupo operando com receitas acima dos custos. Na segunda função, precisa levar o grupo a atingir seus objetivos no sistema político. Sua principal tarefa é, portanto, garantir a sobrevivência desse grupo. Os líderes das associações de classe do agronegócio encaixam-se nesse conceito, que pode ser complementado pelo de massa crítica desenvolvido por Oliver, Marwell e Teixeira (1985) e que será discutido ainda neste capítulo. Dirigentes de associações de segmentos do agronegócio, objetos de estudo desta pesquisa, têm traços desse conceito.

E como um empreendedor político desempenha a função de iniciar ou manter relacionamentos perto do nível ótimo e com vistas a seus próprios interesses de manter a organização funcionando? Em primeiro lugar, terá de decidir se dá ênfase a bens coletivos, seletivos ou aos dois. Seu comportamento pode considerar as seguintes estratégias:

- A) *Comunicação* - significa encontrar potenciais membros para o grupo, dar forma às percepções dos membros, escolhendo as informações e desinformações que transmitirá, e disso depende em

boa parte seu nível de conhecimento dos membros do grupo; tal comunicação pode ser direta (contato direto e mídia) ou indireta, via terceiros.

- B) Administração de incentivos seletivos* - estabelecer um aparato para a produção e distribuição de pacotes de incentivos aos membros do grupo;
- C) Administração de bens coletivos* - provisão de bens coletivos;
- D) Barganha de membros* - promover a barganha entre membros para encorajar a formação e manutenção de grupos, uma posição privilegiada do empreendedor político, por estar no centro da coordenação das atividades do grupo;
- E) Representantes de governo* - estabelecer relações com representantes de governos para aumentar a chance de provisão do bem público;
- F) Organizações não governamentais* - coordenação com grupos de fora do seu próprio grupo podem ajudar na obtenção de um bem, por meio de coordenação de recursos e atividades;
- G) Empreendedores rivais* - Como os rivais enfrentam o empreendedor e põem certo risco sobre suas gestões, é preciso

levá-los em conta.

II.III - A Ação Coletiva por Russell Hardin

Uma interessante lacuna no trabalho de Olson (1999) é a indicada por Hardin (1991), ao afirmar que há diferentes tipos de problemas de ação coletiva. O autor ressalta uma em especial, de interesse desta pesquisa, que é o esforço coletivo para a eliminação de um mal coletivo, e não para a obtenção de um bem grupal. O próprio autor afirma que avaliar algo como bem ou mal é uma questão subjetiva. Nesta pesquisa, o fim de barreiras ao comércio de produtos agrícolas brasileiros pode ser visto como o fim de um mal coletivo, que resulta no bem da abertura de mercados. Há outro importante ponto que influencia o sucesso de um grupo, afirma Hardin (op.cit.), que é o fato de o bem ou mal ser provido ou gerado pelo próprio grupo ou por um terceiro ator. Essa indicação parece especialmente interessante para este trabalho.

Assim, Hardin (1971) estabelece quatro dimensões de problemas de ação coletiva, que podem afetar as estratégias de uma ação coletiva:

- 1) bem coletivo x mal coletivo;
- 2) contribuições em fases (em especial binária) x contínua contribuição individual;
- 3) provisão em fases (em especial binária) x provisão contínua de um bem ou mal; e
- 4) provisão interna x provisão externa do bem ou mal

Sobre este último ponto, Hardin (1991) chama atenção para o fato de muitas vezes um grupo fazer pressão sobre o governo para obter um bem (como uma área de lazer), ao invés de os próprios indivíduos se mobilizarem para eles mesmos proverem o bem. Isso pode ocorrer por uma simples questão de se tentar transferir o custo de um benefício para outros. Mas pode também se dar por considerações estratégicas. Duas delas são particularmente importantes, diz o autor. Uma é a de que uma ação coletiva por uma fração pequena de um grupo pode ser suficiente para pressionar o governo, mas insuficiente para prover o bem ou eliminar um mal. Isso porque, se é possível obter intervenção do governo num assunto, por se achar que é um tema que lhe interessa, um grupo pode avaliar ser mais fácil recorrer ao governo do que se mobilizar para prover o bem. A outra consideração é que para um

problema em andamento ou recorrente, uma organização criada especificamente para o governo se engajar numa causa pode ser mais bem-sucedida do que uma organização perene, que tenta regular a ação interna do grupo ou de agentes externos. Novamente, o custo de manter o grupo unido e ativo pode ser muito maior do que pedir a intervenção de um terceiro ator.

No caso da mobilização do setor agrícola para defender sua agenda nas negociações internacionais como a Rodada Uruguai e a Rodada Doha da OMC, a participação do governo como uma espécie de provedor do bem - ou intermediário para que o bem seja provido - não é uma opção, pois a única possibilidade de os empresários terem suas demandas negociadas internacionalmente é via governo, que é o negociador oficial do país. No limite, o setor poderia simplesmente optar por não se empenhar para defender suas demandas nesses fóruns e buscar negociações diretas com empresários de outros países, pressionando posteriormente por um acordo entre governos que chancelasse o acertado entre o setor privado. Mas nesse caso, a probabilidade de obterem tal chancela pode ser menor, pois no foro multilateral, por exemplo, os governos negociam compensações cruzadas, ou seja, abrem um setor de seu país em troca da abertura de um setor diferente

num outro mercado de interesse. Por exemplo, o Brasil pede acesso em agricultura e oferece a outras economias acesso em indústria.

É conveniente tratar aqui com maior detalhe da definição que Hardin (1991) faz de mal coletivo e o quanto isso pode afetar o sucesso de um grupo. Segundo o autor, como afirmado anteriormente, classificar algo como bem ou mal coletivo é subjetivo, mas na prática da ação coletiva isso faz diferença. Isso porque a cooperação contra uma perda pode ser mais fácil do que a cooperação a favor de um ganho. As razões são (Hardin, op. cit., p. 62, tradução nossa):

- 1) O objetivo da ação pode ser mais claro, como se opor ao aumento ou manutenção de uma tarifa de importação considerada elevada para um determinado produto;
- 2) O controle de custos em muitos males coletivos difere do detalhamento em geral feito para os bens grupais. Muitos males de larga escala são controlados por regulação, uma tarefa relativamente barata para o governo e uma política relativamente fácil para grupos de interesses públicos solicitarem. Assim, o ganho para o grupo pode ser maior do que o custo da ação;

- 3) Se um mal vem de fora do grupo, a ação coletiva pode ser incentivada pela reação moral dos indivíduos em busca de equidade
- 4) Quem não coopera para a provisão de um bem grupal pode contribuir para evitar um mal a outros;
- 5) Muitos indivíduos gostam de jogar o jogo justo e isso pode ser útil inclusive em grupos grandes; e
- 6) Perdas em geral parecem ser sentidas de forma mais aguda do que ganhos de tamanhos similares⁴.

Para efeito da presente pesquisa, é importante tratar aqui de outro ponto apontado por Hardin (1991) como contraponto a Olson (1999), que é o de que há exceções à afirmação feita em “A Lógica da Ação Coletiva” de que não se deve esperar organização em larga escala, ou seja, de grupos grandes ou latentes, motivada por interesse próprio. Há exceções para este caso, em especial quando aplicada a chamada teoria do subproduto. Segundo Olson (op.cit.), há grupos econômicos grandes organizados e isso não se contrapõe à sua teoria, porque tais grupos estão organizados também para buscar algum outro objetivo, além do bem grupal. A idéia neste caso, é que segundo ele só serve

⁴ Há situações políticas que fogem dessas razões. Uma delas é quando a provisão de um bem público está definido e tenta-se questionar o custo de obtê-lo (Hardin, 1991, p.64).

para os grupos latentes (porque esses tendem à não organização) , é que uma organização política precisa oferecer algo além do lobby para incentivar afiliações compulsórias, que por sua vez viabilizarão esse lobby. “Os lobbies dos grandes grupos econômicos são um subproduto de organizações que têm a capacidade de ‘mobilizar’ um grupo latente com ‘incentivos seletivos’. As únicas organizações que têm ‘incentivos seletivos’ disponíveis são aquelas com autoridade e capacidade para serem coercitivas, ou com uma fonte de incentivos positivos que podem oferecer aos indivíduos de um grupo latente” (OLSON, 1999, p.148).

De acordo com Hardin (1991), uma ação coletiva movida por fatores racionais é possível de ser medida quando for factível mensurar ganhos e custos. Quando não, como quando o custo é tempo gasto e o ganho é conhecimento acadêmico, é preciso analisar o indivíduo para entender melhor seu cálculo. Dentre as motivações “extra-rationais” que podem levar a uma ação coletiva de grande escala está a já mencionada provisão feita pelo indivíduo que gosta de jogar o jogo justo. Há outras três “intrusões” efetivas, como diz o autor, mesmo para um número pequeno de grupos. São elas:

1) *Moral* - por exemplo, a organização norte-americana Sierra Club, de defesa do meio ambiente, em que a maior parte da atividade política

era bancada por doações de pessoas com “espírito público”, sem relação com recompensas exclusivas por fazer tais doações;

2) *Desejo de auto-desenvolvimento por participar da ação* - refere-se ao desejo de participar de uma ação, de estar num determinado local num determinado momento, para obter o que é percebido como um desenvolvimento pessoal por participar de um evento importante. Por exemplo, participar de movimentos pelos direitos humanos.

3) *Ignorância e incompreensão* - Ambos ocorrem em geral simultaneamente. A questão da incompreensão é semelhante à abordada por Moe (1980b) e citada anteriormente, em que um indivíduo avalia que seu voto pode fazer toda a diferença numa eleição, por estimar em excesso seu peso unitário nas urnas, avaliando que seu voto lhe trará ganhos líquidos pessoais se seu candidato vencer a disputa.

II.IV - As diferentes classes e ações de Offe e Wiesenthal

Cabe citar que Offe e Wiesenthal (1980) também questionam a teoria de Olson (1999) e os que seguem sua linha de não diferenciação de grupos

por seus objetivos de ação coletiva, tratando todos como grupos de interesse, ou seja, com uma lógica de ação unitária e que tem a mesma função de utilidade. As críticas dos autores é a de que as diferenças na posição de um grupo na estrutura de classe (os grupos estudados são os de trabalhadores e os de representantes do capital) são fatores que importam. Na prática, entre essas duas categorias resulta uma diferença de poder que os grupos podem obter e há distinções nas lógicas de ação coletiva pelas quais um grupo tenta melhorar sua posição frente ao outro. Tratar todos como grupos de interesses iguais tende a obscurecer essas diferenças.

Visto que os grupos têm similaridades, para se encontrar as diferenças que afetarão a ação coletiva é preciso fazer uma análise a partir de três fatores:

1) *Fatores de recursos (input factors)* - por exemplo, o que será organizado. Offe e Wiesenhal (op.cit) citam que sindicatos de trabalhadores são uma organização secundária, ao contrário dos grupos que representam o capital, porque a primeira só existe porque os trabalhadores fazem parte do grupo de empregados de empresas

capitalistas. O argumento é o de que as organizações em que a ação coletiva dos relativamente sem força ocorre, são construídas para definir e expressar os interesses dos membros. Em forte contraste, associações de capital são confinadas à função de agregar e especificar aqueles interesses dos membros que, do ponto de vista da organização, têm de ser definidos como dados e fixos, e cuja formação está além da legítima gama de funções da organização.

2) *Processos internos* - para ser bem-sucedida na busca dos interesses que se propõe a atingir, uma organização precisa ser capaz de mobilizar sanções. Ocorre que numa associação que representa o capital, a capacidade de sanções está principalmente fora da organização, ou seja, na ação individualizada do capitalista. Nas organizações de trabalhadores, que podem aplicar sanções como greves e assembléias, a atitude individualizada de um membro é mínima, por ser uma pequena parte do todo. Assim, aplicar sanções é algo que ocorre dentro do grupo e precisa ser construída por meio de uma comunicação interna. Outro exemplo de diferença é que uma associação de negócios, para mobilizar seu poder, precisa dos recursos de seus sócios, os quais serão usados pela liderança da instituição. Sindicatos precisam disso e da participação ativa de seus membros em ações (como assembléias, piquetes e greves). Isso leva a distintas tarefas pelos líderes dos dois grupos.

3) *Vantagens de organização* - A relação das associações de negócios e de trabalhadores com o ambiente em que atuam difere-se em aspectos como quanto o capital tem potencial de poder mesmo sem a organização, os trabalhadores só têm poder potencial se organizados; as primeiras fazem uso escondido e disperso do poder e as segundas usam o poder de forma aberta e concentrada. Além disso, as primeiras legitimam a atividade de organização em termos de “interesses do todo”, enquanto que as segundas fazem uma advocacia particular de interesses específicos dos beneficiários das demandas. No trato com o governo, Offe e Wiesensthal (1980) citam Lindblom (1977), que diz haver uma vantagem das organizações de negócios no relacionamento com os governos, na comparação com os sindicatos, porque o estado depende do processo de acumulação de capital pelas firmas. Na comparação com a relação do estado com os sindicatos de trabalhadores, a relação tem menos visibilidade pública, por exigir menos aliados externos, é mais técnica, mais universal, porque os interesses do estado e das empresas no acúmulo de capital é igual, e negativa, porque as entidades de negócios precisam apontar ao estado apenas o que não querem.

II.V - A Massa Crítica de Oliver, Marwell e Teixeira

Um outro trabalho crítico ao que é visto como argumento generalizado de Olson (1999), por ser aplicado a diferentes tipos de grupos, é o de Oliver, Marwell e Teixeira (1985). Nessa obra, os autores afirmam que “a ação coletiva em geral depende de uma ‘massa crítica’ que se comporta de forma diferente dos membros típicos de um grupo” (op. cit., p. 522, tradução nossa), e que o conceito de massa crítica tem função central na ação coletiva, ao ter papéis muito distintos na geração dos vários tipos de ação coletiva. Essa massa crítica é formada por um pequeno grupo de indivíduos não apenas interessados no bem coletivo, mas principalmente com recursos disponíveis para provê-lo e interesse em usar tais recursos. Como se verá nesta pesquisa, o conceito de massa crítica parece ser útil para o que ocorre na ação coletiva do setor privado brasileiro para defesa de sua agenda de abertura de mercados no exterior. Nesse caso, um grupo de empresários se diferencia dos demais e se mobiliza para a defesa dessa agenda.

O modelo de Oliver, Marwell e Teixeira (1985) prevê duas variáveis independentes, sendo uma delas a forma da função de produção, que relaciona contribuições de recursos com a quantidade de provisão de um bem grupal. “Diferentes tipos de funções de produção criam

diferenças dinâmicas dramáticas em situações similares e, portanto, levam a diferentes resultados. Tratamentos anteriores na literatura obscureceram essas diferenças” (op.cit., p. 523, tradução nossa).

A outra variável é a heterogeneidade de interesses e recursos da população. Olson (1999) e Hardin (1991) admitem essa possibilidade. Oliver, Marwell e Teixeira (1985) dizem que o que os diferencia neste caso é que ao invés de analisarmos a decisão de um indivíduo por vez e aplicar isso para o grupo, os autores assumem que a ação coletiva é possibilitada por uma massa crítica. Essa é uma fração pequena de indivíduos que escolhe fazer grandes contribuições para a ação coletiva, enquanto a maioria faz nada ou pouco. Assim, a heterogeneidade da população, em especial o número de indivíduos que saem do padrão, e a extremidade desse desvio de padrão, é o ponto crucial para prever a probabilidade, a extensão e a efetividade da ação coletiva. Essas últimas são as variáveis dependentes. Nesse sentido, os autores chegam a conclusões que são, em parte, distintas das de Olson (op.

cit.). O modelo desconsidera que indivíduos tomam atitudes isoladas e independentes sobre sua contribuição. Ao contrário, assume que os indivíduos consideram quanto os outros indivíduos em potencial da ação já contribuíram, portanto, considera que decisões são tomadas em seqüência e não simultaneamente pelos indivíduos, o que pode afetar o resultado.

Ao estabelecer as funções de produção, o que a teoria de Oliver, Marwell e Teixeira (1985) tenta responder primeiro é com quanto um indivíduo contribuiria para ter um determinado retorno. Dois tipos de funções de produção são especialmente estudados:

A) Retornos marginais decrescentes (desacelerado) - situação em que as primeiras contribuições têm o maior efeito sobre a obtenção de um bem coletivo e as seguintes têm progressivamente menos efeito. Um exemplo são pessoas de uma comunidade de alta renda ligarem para a prefeitura para consertar um buraco de rua. No início, a cada ligação a pressão pelo conserto aumenta. A partir de certo ponto, a cada ligação a pressão aumenta numa proporção menor que a gerada pelas chamadas anteriores.

B) Retornos marginais crescentes (acelerado) - situação em que contribuições sucessivas geram progressivamente maiores retornos, portanto, cada contribuição é um incentivo para que a ela se some outra. O exemplo é o mesmo do dado para a função de desaceleração, com a diferença de que se trata de uma comunidade pobre e com pouca força política.

A variável independente acima guarda relação com a outra variável, a do papel da heterogeneidade de um grupo. Os autores chamam a atenção para o fato de Olson e outros pesquisadores terem tratado da heterogeneidade do ponto de vista do interesse em se prover o bem⁵. A proposta que fazem é analisar a heterogeneidade de recursos, ou seja, de recursos que os membros têm disponíveis para contribuir para uma ação coletiva, porque embora a diferença de interesses seja sempre importante, a de recursos é mais ainda quando a função de produção é acelerada.

Se um grupo de interesses é heterogêneo, pode haver pessoas altamente interessadas ou com altos recursos para formarem uma massa crítica mesmo quando o interesse seja pequeno ou o nível de recursos seja baixo (OLIVER, MARWELL, TEIXEIRA 1985:529, tradução nossa)⁶.

⁵ A razão, afirmam, é que recursos como dinheiro sempre estão disponíveis e mesmo que tenham um custo alto, esse custo será computado naquele para se obter o bem grupal (OLIVER; MARWELL; TEIXEIRA, 1985).

⁶ O modelo considera ainda que os indivíduos trabalham com informação completa, que é possível comparar o valor de uma contribuição e o do bem coletivo, e as decisões são caracterizadas pelo

Por esse modelo, a conclusão a respeito do papel do carona também toma contornos diferentes do que se vê em Olson (1999). No caso específico das funções de produção aceleradas, o resultado normal é o de que não haverá o “carona”, porque cada contribuição incentiva a contribuição por outro indivíduo. Alguns podem inclusive decidir serem os primeiros a contribuir para disparar o movimento de outros, papel que a massa crítica tende a ter. No caso das funções desaceleradas, a tendência é de haver o “carona”, com a exploração do maior pelo menor, como coloca Olson, só que a “corrida” deve ser curta e, portanto, com resultado subótimo.

Num outro estudo, Oliver e Marwell (1988) colocam sob debate a afirmação de Olson de que grupos grandes tendem a falhar na ação coletiva e o contrário se dá com grupos pequenos. Desconsideram quais motivos levam um indivíduo a participar de uma ação, pois levam em conta o fato de um indivíduo ser um participante em potencial. Foge-se, portanto, da amarra de motivos econômicos.

O efeito do tamanho do grupo, de fato, depende dos custos. Se os custos dos bens coletivos sobem com o número de indivíduos que os dividem, grupos maiores tendem a agir com menos frequência que os menores. Se os custos variam pouco com o tamanho do grupo, grupos maiores deveriam ter mais

critério de maximizar os valores esperados.

ação coletiva do que os menores, porque grupos maiores têm mais recursos e têm mais probabilidade de ter uma massa crítica de atores altamente interessados e com recursos (op.cit., p. 1, tradução nossa).

A conclusão dos autores é a de haver um paradoxo, na medida em que prover um bem coletivo para um grupo maior de interesse pode necessitar de menos indivíduos contribuindo. "O mecanismo que causa o paradoxo é realmente muito simples: o número esperado de indivíduos que querem e são capazes de dar uma contribuição específica sempre será maior para os grupos grandes. Uma vez que bens coletivos com pura partilhabilidade têm um custo fixo que não varia com o tamanho do grupo que usufrui o bem, o número maior esperado de grandes contribuintes num grupo grande significa que, em geral, menos pessoas serão necessárias para atingir um dado tamanho total de contribuição do que num grupo menor" (OLIVER; MARWELL, 1988, p. 6).

A questão central é o custo da ação coletiva. Portanto, se um bem grupal não tem a característica de partilhabilidade (o uso por um indivíduo não diminui o bem disponível para outro), cada aumento do grupo diminui o valor-efeito de uma contribuição ou aumenta o preço de um nível específico de provisão em termos de benefício individual. Mas em casos de partilhabilidade, os grupos maiores têm muito mais

probabilidade de ter uma massa crítica que busque o bem grupal. "Para qualquer indivíduo decidindo se contribui com um bem coletivo que tenha pura partilhabilidade, é irrelevante como muitos outros podem dividir o bem." (OLIVER; MARWELL, 1988, p.3). Dessa forma, não há razão para não contribuir de forma a evitar que outros usufruam o bem.

A exceção é quando o custo é visto como extremamente elevado em relação ao interesse e aos recursos disponíveis. Mas nesse caso, novamente o problema não é o tamanho do grupo, mas o tamanho do custo do bem. No caso oposto, de um bem de baixo custo, novamente o tamanho do grupo não é uma questão fundamental, mas o tamanho vai influenciar quantos e com quanto os indivíduos contribuirão. Em bens intermediários, com custo baixo o suficiente para alguém querer pagá-lo, mas alto o suficiente para isso ser visto como uma atitude rara, a ação coletiva como uma função do tamanho do grupo depende da interação entre o custo do bem e o potencial de contribuição de cada membro do grupo. Então, o tamanho do grupo pode fazer a diferença.

Especificamente no caso de processos sociais, ou seja, em situações em que a ação coletiva é dada por motivos que não os econômicos, Oliver e Marwell (1988) afirmam que a teoria de Olson (1999) é falha,

porque o tamanho do grupo também influenciaria o resultado final, como apontado anteriormente. O argumento dos autores é de que quando um bem tem a partilhabilidade como característica, para aquele que contribui pouco importa quem mais usufruirá o bem, pois é a relação entre os possíveis contribuintes na massa crítica, e não a relação entre cada um do grupo de interesse, que faz a diferença. "Paradoxalmente, o tamanho da massa crítica será menor quando o tamanho do grupo de interesse for maior e processos sociais podem ser mais benéficos em grupos grandes de interesses" (op.cit., 1988). Ocorre que como grupos maiores têm um volume maior de recursos, a possibilidade de uma ação coletiva bem sucedida é maior do que no pequeno grupo. Num grupo grande, apenas 10% dos recursos podem ser suficientes para se conseguir o bem. Num pequeno podem ser necessários 100% dos recursos, exemplificam os autores. Em suma, afirmam que o problema dos grupos grandes apontado por Olson (1999) é resolvido por meio do grupo pequeno.

III - O GANHO DE COMPETITIVIDADE DO AGRONEGÓCIO

III.1 - A Agricultura se Transforma em Agronegócio

O campo brasileiro passou por uma visível revolução nas últimas décadas, que pode ser entendida como a transformação da agricultura em agronegócio, este último um conceito cunhado por Davis e Goldberg (1957) e que abriu novas linhas de estudos nessa área. O primeiro estágio, o da agricultura, é, segundo os autores (op.cit.), aquele em que a produção agrícola é auto-suficiente, opera praticamente sem vínculo com o setor industrial e no qual as fazendas são responsáveis por quase todas as operações de produção, processamento (quando havia), estocagem e distribuição dos produtos. O segundo estágio, o do agronegócio, é caracterizado por uma intrincada interdependência com grandes segmentos do setor industrial.

A atual economia do agronegócio surgiu por meio de uma gradual dispersão de funções da agricultura para os negócios, em particular aqueles relacionados à manufatura de equipamentos para a produção e o processamento e distribuição de alimentos e fibras. Isso continuou ao ponto onde hoje a

agricultura mantém primariamente a função de produzir safras e pecuária (GOLDBERG; DAVIS, 1957, p. 6, tradução nossa).

Mais tarde, Goldberg (1968, citado por Zylbersztajn, 2000) refez o conceito e deixou claro que esse incluía também instituições como as de governo, de mercado futuros e as associações de comércio que de alguma forma afetam o fluxo dos produtos agrícolas. A partir desses trabalhos surge o conceito de Sistema Agroindustrial (SAG), caracterizado pela crescente complexidade nas relações verticais entre a indústria de insumos, produtores agrícolas, indústria de processamento e distribuição (NASSAR, 2001). O conceito de agronegócio é baseado no que ocorreu com a área rural dos Estados Unidos, mas seu uso parece possível para o caso brasileiro porque, como afirma Zylbersztajn (op.cit.), está ocorrendo uma globalização padrão das agroindústrias⁷. A compreensão dos pressupostos básicos dessa transformação global da agroindústria permite, portanto, melhor entendimento do que ocorreu com essa atividade econômica no Brasil.

Wedekin (2000, citado por GASQUES; REZENDE; VILLA VERDE; SALERNO; CONCEIÇÃO; CARVALHO, 2004) afirma que uma proposta

⁷ Foge do foco deste trabalho detalhar a discussão da literatura surgida a partir do trabalho de Goldberg & Davis (1957) e Goldberg (1968)

para tornar o agronegócio brasileiro ainda mais competitivo é a adoção de *agriclusters*, conceito adotado a partir da idéia de clusters desenvolvida por Michael Porter, que incorpora os conceitos de agronegócio e arranjos locais e que já é adotado em algumas cadeias do setor brasileiro. Por esse conceito, empresas de um determinado setor e as firmas correlatas, como fornecedores de insumos, concentram-se geograficamente. Tal movimento de formação de cadeias agro-alimentares e de clusters contribui para reduzir custos, “[...] o que é uma questão crucial na produção de commodities, pois estas requerem amplo volume de operação para a obtenção de ganhos nas economias de escala, e assim diminuir os custos unitários de produção e distribuição” (GASQUES; REZENDE; VILLA VERDE; SALERNO; CONCEIÇÃO; CARVALHO, 2004, p.33).

Kageyama (1990) identifica no caso brasileiro uma passagem em três etapas do complexo rural para o dos complexos agroindustriais (CAIs), que são:

- *Modernização da agricultura* - mudança na base técnica da produção, que passa de artesanal do camponês, à base da enxada, para uma

produção mecanizada. Esse processo se tornou nacional no pós-Segunda Guerra Mundial, mas antes houve mudanças gradativas, como o início da produção artesanal de máquinas e equipamentos para a indústria cafeeira. A modernização significou o início das importações de tratores e fertilizantes para melhorar a base técnica e elevar a produtividade. A substituição de insumos nacionais por importados incentiva a fase posterior, de industrialização. É também um período que ao contrário do anterior, que tinha no mercado externo seu mercado final, é marcado por uma agricultura cuja dinâmica é determinada em especial pelo mercado interno. O que há se vê nessa fase é um complexo agro-comercial.

- *Industrialização da agricultura* - a modernização do setor desemboca na industrialização, processo verificado a partir da década de 60. Houve uma reunificação agricultura-indústria, além do consumo de bens industriais pelo campo. "[...] a indústria passa a *comandar* a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola, o que ela só pode fazer após a implementação do *D1 (departamento produtor de bens de capital e insumos para a agricultura)* para a agricultura no país" (op.cit, p.122). Nesse estágio, a produção passa de individual a coletiva, a terra passa de laboratório natural para mercadoria e os

equipamentos deixam de ser instrumentos de trabalho para serem bens de capital.

- *Formação dos complexos agroindustriais* - a industrialização culmina nessa fase, a partir de meados da década de 70. A produção de insumos e máquinas é internalizada, o que rompe limites para a expansão da modernização do setor. "Desaparece" a agricultura em alguns segmentos e surgem vários complexos agroindustriais (CAIs). O elemento comum às atividades dos CAIs complexos é que todos são atividades do capital e relações entre elas não são apenas técnicas, mas também inter-capitais, como a compra de um trator. Há uma integração dos capitais, com empresas de setores diversos como bancos e indústrias se integrando à cadeia do agronegócio.

O fato de as cadeias do agronegócio incluírem diversas atividades implica o relacionamento com diversos atores, dentre eles os governos, que definem as políticas que afetam seus negócios e que impõem barreiras ao comércio global, centros de pesquisa sobre o campo, trabalhadores rurais e corporativos, empresas e indústrias e o consumidor final (IGLÉCIAS, 2007). Implica, portanto, em relações mais complexas.

Os diversos segmentos agrícolas passaram pela modernização e industrialização, mas nem todos chegaram a CAIs (Kageyama, 1990). É possível questionar se tal heterogeneidade dentro do setor agrícola tenha algum tipo de relação com os interesses buscados pelos diferentes segmentos e, portanto, com a possibilidade e efetiva organização de ações coletivas. Responder a esta pergunta foge do escopo principal desta pesquisa, mas por meio deste trabalho se buscará dar uma contribuição para a resposta a esse questionamento, embora admita-se que de forma limitada, uma vez que aqui a concentração será nos interesses privados em negociações comerciais multilaterais e nas ações coletivas para defender tais interesses.

Kageyama (op.cit.) sugere uma tipologia sobre o desenvolvimento dos segmentos do agronegócio, com base na forma com que cada atividade se insere no seu respectivo CAI. São definidos quatro segmentos que, admite-se, tem limitações. Ao referirem-se a 1975, não incluem importantes mudanças posteriores pelas quais passaram diversas áreas do agronegócio e que foram significativas, como no caso do setor sucroalcooleiro, com a produção e consumo do etanol. Mas essa tipologia parece um interessante indicador das divisões do setor, em

especial porque trata de atividades que são objeto de estudo desta pesquisa. Os quatro segmentos são:

A) Complexo agroindustrial completo - o mais moderno e industrializado e integrado verticalmente. Inclui a indústria a montante (anterior à produção agropecuária), a produção agropecuária e a indústria processadora (a jusante). Fazem parte desse grupo os complexos de carnes (Exemplo é a de frango: milho-rações-aves-frigoríficos), sucroalcooleiro (equipamentos para a atividade-cana-usina e destilaria), soja, trigo e arroz irrigado.

B) Complexo agroindustrial incompleto - integrado aos segmentos a jusante, ou seja, às indústrias processadoras, e sem integração vertical com a indústria a montante. A diferença com o setor anterior é que a indústria a montante que o supre é a geral e não é fornecedora especificamente desse segmento. Incluem-se nesse grupo fibras como o algodão, frutas como a laranja para suco, laticínios, parte dos grãos (como o milho) e oleaginosas (amendoim) e legumes (tomate e ervilha).

C) Atividade modernizada - Não se tratam de complexos. Dependem de máquinas e insumos de fora do setor, mas sem relação específica nem com a indústria a montante e nem com aquela a jusante. Há um papel

importante das atividades de classificação e de embalagem. Incluem o café em São Paulo, arroz no Centro-Oeste, cebola, hortaliças e frutas de mesa.

D) Atividade quase artesanal - agricultura não modernizada e sem ligações inter-setoriais fortes. Inclui mandioca, banana e alimentos básicos produzidos em regiões menos dinâmicas, como arroz de sequeiro, milho e feijão.

III.II - A Passagem das Mãos do Estado para as do Mercado

III.II.I – Intervencionismo no agronegócio

A partir da metade do século XX, a agricultura perdeu terreno para o setor industrial como geração de riqueza do país e como classe política dominante. Com a industrialização da década de 50 houve transferência de renda do campo para outros setores. Foi em boa parte um período de forte intervencionismo estatal. Para compensar a transferência de renda do campo e das políticas anti-exportação, havia mecanismos de crédito subsidiado para o setor e uma política de preços mínimos (LOPES,

1992). Os grandes beneficiários do modelo da política agrícola adotado por volta dos anos 70, de crédito farto e subsidiado, foram os médios e grandes produtores e a agroindústria, esses últimos em especial em razão de sua capacidade de pressão, segundo Lamounier (1994).

Essa intervenção do estado se deu de várias maneiras. Controle e tabelamento de preços eram praxe, com base em planilhas de custos das empresas. O preço do leite, por exemplo, foi tabelado até 1990 (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997, citados por NASSAR, 2001). Para manter uma política de comida barata, havia um desperdício de gastos públicos (LOPES, op.cit.). Na área externa, contingenciamento das vendas, suspensões temporárias, embargos e proibições definitivas eram a regra. O milho, por exemplo, ao invés de ter a exportação liberada, com raras proibições, tinha a exportação proibida, com raras liberações (LOPES, 1992). Em grãos, o país passou de grande exportador para importador no final dos anos 70. O crédito rural, no entanto, é apontado como uma política de alto efeito negativo sobre o setor agrícola e para os cofres do governo.

A maior obra de arquitetura política das políticas agrícolas é a combinação de impostos com subsídios, levada a efeito com o crédito rural. O Governo podia

impor controles de exportação e de preços internos, mas fatalmente não escaparia dos efeitos alocativos que dessa combinação decorreriam. Queda de produção, crises domésticas de escassez, perdas de exportações, tudo isso conspirava para que essas políticas se revestissem de um perfeito fracasso. Essas políticas eram complementadas por outras taxações decorrentes dos efeitos simétricos que subsídios industriais e proteção tarifária, nos setores de insumos agrícolas, exercem sobre o setor rural. A solução para este impasse inexorável foi a concessão do crédito rural subsidiado, com a roupagem de modernizar a agricultura (LOPES, 1992, p. 27).

Essa política fazia parte da cooptação de fatia importante do setor agrícola, ou seja, daquele com poder de pressão, os maiores e mais organizados produtores, segundo Lopes (1992). Esse setor conseguia, por meio do crédito subsidiado, anular o efeito de impostos aplicados a princípio para todos. Dessa forma, os produtores desorganizados e o restante da sociedade pagavam o imposto que seria comum a todos e o custo do subsídio. Entre seus efeitos perniciosos, essa política contribuiu para desagregar o agronegócio, o que na prática significava mais uma barreira para uma ação coletiva. Essa política

Trouxe os produtores para dentro do jogo de interesses, desde que não se organizassem e não pressionassem por mercados mais livres e que não comprometessem a manipulação de preços e o processo de transferência de renda dos produtores mal organizados (LOPES, p. 27).

III.II.II – O modelo de intervenção se rompe

No fim dos anos 80, no início da liberalização da economia, a mão do Estado começa a sair do setor agrícola. Foi uma ruptura abrupta, decorrente da incapacidade financeira de se manter tamanho controle. Lopes (1992) identifica três períodos prévios à liberalização e que indicam as mudanças que estavam por vir. O de 1975-1980 caracteriza-se por queda na produção, alta da inflação, controle de preços, forte importação de alimentos e crédito rural subsidiado. De 1981 a 1985, o choque de oferta de produtos ocorreu simultaneamente ao fim do financiamento externo e a conseqüente crise de divisas e adoção de políticas para tentar salvar a economia. Foi o apogeu da intervenção estatal. Entre 1986 e 1989 houve planos de estabilização econômica malsucedidos e escassez de produtos, levando ao controle de preços internos. Em 1988, a resolução de nº 155 do Conselho de Nacional de Comércio Exterior (Concex) liberou a exportação de produtos agrícolas, o que só faria efeito a partir de 1990.

Em 1990, o governo de Fernando Collor de Mello acabou com a política de substituição de importações, abriu o mercado brasileiro a produtos estrangeiros com a derrubada de tarifas de importação, impôs regras para a intervenção do governo no mercado, relacionadas a vendas de

estoques públicos, e passou a haver impostos sobre produtos subsidiados importados pelo país. Houve liberação do mercado, com a privatização do trigo, por exemplo, mas ainda havia controle de preços, afirma Lopes (op.cit.).

É de se destacar neste período a Lei Agrícola (Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991). Segundo Takagi (2000), foi resultado de longo debate entre ruralistas e governo e foi a primeira tentativa de uma legislação para o setor. De acordo com Lamounier (1994), a lei resultou da crise do modelo de política agrícola adotado até então e da pressão dos grupos de lideranças das associações nacionais de produtores por maior participação na tomada de decisões de políticas, uma vez que as incoerências praticadas pelo governo no mercado geraram inúmeras reivindicações de grupos privados e organizações de interesses, no sentido de se definirem uma estrutura legal estável, as funções e as atribuições do governo no setor.

De crucial importância para esta pesquisa é o fato de a desregulamentação do setor gerar não apenas maior participação do empresariado nas discussões sobre as regras que afetavam o

agronegócio, uma vez que houve discussões para a lei agrícola e essa, por sua vez, institui foros de discussão, como o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), formado por governo e iniciativa privada⁸. Mas a desregulamentação também levou a uma reorganização das instituições representativas do setor privado, tanto com a criação de novas associações, quanto com o redesenho das funções dessas associações. Isso porque, ao perderem sua função básica de negociar preços com o governo, tiveram de buscar novas bandeiras para justificarem suas existências (NASSAR, 2001).

Neste momento parece oportuno lembrar que, conforme afirma Martínez (2000), vários atores do agronegócio foram excluídos do setor em razão das mudanças ocorridas entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90. Isso porque "a desativação das políticas de provisão de insumos, de investigação e assistência técnica ou de crédito, entre outras, não encontraram contrapartida esperada no setor privado " (op.cit. p. 9). A crise pela qual passaram esses atores migrou para as associações, como se verá mais à frente.

⁸ Embora o funcionamento do CNPA tenha ficado aquém das aspirações dos agricultores, é preciso admitir que foi apenas sua inclusão na lei representa a mobilização para mudança na participação de grupos de interesses privados no processo de tomada de decisões sobre políticas agrícolas.

É nesse contexto de desregulamentação que nascem ou mudam de papel as associações que são objeto de estudo desta pesquisa, como a União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo (Unica). Essa mudança de tarefas, aliada ao aumento da competitividade externa do setor, contribuíram para que as associações tomassem a abertura de mercados internacionais como um dos pontos-chaves de suas missões. Assim, afetou de forma positiva a preparação e participação delas em negociações internacionais com esse fim.

III.II.III - A representação corporativista do setor

Num país em que era a mão do Estado que conduzia o mercado agrícola, a representação dos interesses privados se alinhava a esse cenário. Por anos foi sob o corporativismo de Estado que se deram as relações público-privadas (Martínez, 2000), iniciado no Estado Novo (1937-1945) de Getúlio Vargas. Isso significou a incorporação seletiva e subordinada de interesses privados na estrutura de decisão do Estado "por meio de seu enquadramento em categorias específicas dentro de uma estrutura oficial de representação" (MARTÍNEZ, op.cit. p. 3).

No entanto, na prática continuavam as negociações individuais entre segmentos agrícolas privados e funcionários do governo, o que reproduziu vínculos clientelistas e patrimonialistas anteriores. O poder discricionário do governo dava margem para que grupos de interesse formais e informais pressionassem por suas agendas diretamente com órgãos do governo (LOPES, 1992), sendo os mais organizados os da agroindústria que, como afirmado anteriormente, estava entre os mais beneficiados pela política agrícola. Essa capacidade de conversar diretamente com o governo ainda é vista no setor, que quando sente a necessidade, busca seus interlocutores em Brasília. O que não se via era um grupo de interesse de agricultura, como setor, possivelmente pelo problema da ação coletiva de reunir indivíduos com interesses distintos. A defesa de interesses era em geral "atomizada, não institucionalizada e com eficácia desigual. Sua capacidade de influir dependia do acesso às agências e aos funcionários que as comandavam" (LAMOUNIER, 1994, p.10).

A corporativização de interesses privados do setor se deu por meio da criação da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), por decreto-lei, em 1964⁹, que substituiu a Confederação Rural Brasileira, criada (CRB).

⁹ Nos anos 70 foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que completou a corporativização do setor (MÁRTÍNEZ, 2000).

O objetivo era controlar a produção agrícola e evitar que o plano de modernização do setor conflitasse com o campo¹⁰. Até então, o agronegócio se valia de uma força política frente o Estado para resistir ao corporativismo getulista. O setor já tinha como órgãos de representação a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), criada em 1897, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), criada em 1919 e formada basicamente pelos cafeicultores paulistas¹¹. De acordo com Silva, O.H. (1992), o setor conseguiu de Vargas ficar fora da legislação corporativista. Decidiu-se por um modelo centralizado, de integração hierárquica das associações locais, estaduais e federais, ressurgindo a CRB. Iglécias (2007) afirma que a CRB foi, até a CNA, a estrutura de cúpula de representação privada e de controle pelo Estado de seus interesses. Martínez (2000) define a CNA como

Uma estrutura oficial de representação de interesses à qual foram filiados de forma obrigatória todos os grandes e médios agricultores organizados dentro de um sistema piramidal que tinha sua base nos sindicatos rurais dos municípios e uma instância intermediária nas federações de agricultura de cada estado da federação brasileira. À CNA foi concedida uma participação privilegiada no processo de formação e decisão de sua política agrícola ao ser oficialmente reconhecida pela autoridades como o único interlocutor dos empresários agrícolas nos organismos públicos competentes. Pese a isso, sua estreita dependência do Estado limitou sua autonomia e capacidade para exercer uma defesa eficaz dos interesses de seus representados (MARTÍNEZ, op.cit., p. 4).

¹⁰ Segundo Martínez (op.cit.), nessa época a política agrícola era conduzida em especial pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

¹¹ Foi a Constituição de 1891 que criou o marco legal de criação e funcionamento das primeiras organizações empresariais de peso do setor (IGLÉCIAS, 2007).

Mais tarde, a CNA perdeu espaço para as novas ou reestruturadas associações de representação dos interesses agrícolas. Segundo Silva, J.G. (1996, citado IGLÉCIAS, 2007), as associações de segmentos do agronegócio afirmaram-se cada vez mais como a representação real do setor, em oposição à representação formal das grandes organizações da agropecuária, embora essas mantivessem sua importância em momentos específicos da atuação política. É o que se buscará mostrar na próxima a seguir.

III.II.IV - As associações privadas ganham força

A existência de uma estrutura gerenciada pelo Estado não impediu o surgimento de associações representativas de segmentos do agronegócio. As primeiras organizações de interesses por produto surgiram nas décadas de 60 e 70. Para Martínez (2000), dentre as iniciativas bem sucedidas em governabilidade dos interesses privados do setor está a União Brasileira da Avicultura, em 1963, que congregou de avicultores a comerciantes, passando pelas principais empresas do setor, como a Sadia e a Perdigão, e isso, afirma o autor, explica em parte o aumento das exportações do setor. Na citricultura, o Fundo de

Defesa da Citricultura (Fundecitrus) também se mostrou uma ação coletiva bem-sucedida do setor privado.

Em contraposição a estes exemplos está o da cafeicultura, que com o fim do Instituto Brasileiro do Café (IBC), que regulava o mercado até a reforma do setor, se viu em meio a uma competição autofágica, com cada segmento da cadeia adotando estratégias oportunistas e que levou à queda de qualidade do produto para o mercado interno, com redução do consumo. Precisou a agroindústria, representada pela Associação Brasileira da Indústria do Café (Abic), liderar em 1989 o lançamento de um programa para fiscalizar a qualidade do produto, cuja participação era voluntária, mas que dava aos participantes, e só a eles, recebiam o Selo de Pureza do café.

Lamounier (1994) afirma que as associações criadas em meio à mão forte do Estado representavam em especial os setores em processo mais intenso de modernização. Para o autor, são equivalentes aos grupos exclusivos de Olson (1999), nos quais os bens coletivos serão dados apenas ao grupo que participa da ação coletiva. Lamounier (op.cit.) aponta que 56% das instituições surgiram nas décadas de 70 e 80, a maioria (61%) era de âmbito nacional, o que sugere o governo

federal como principal interlocutor, e também a maioria, 57,4%, tinha sede em São Paulo.

Mas foi a partir da desregulamentação do agronegócio, com o Estado tirando sua mão pesada sobre o funcionamento do setor, da redemocratização do país e da formação ou fortalecimento de cadeias do agronegócio, que essas associações se reinventaram e adquiriram diferente perfil de poder político. Houve as que passaram por forte crise, ao perderem afiliados e recursos, porque foram criadas num marco estável, onde primavam a concentração e a homogeneização, e tinham como objetivo quase único obter benefícios em negociações com o governo, segundo Martínez (2000). Para o autor, essas associações não conseguiram se adequar a um cenário de instabilidade, propensão à maior complexidade das cadeias produtivas do agronegócio e de falta de políticas pró-ativas. Associações com menos recursos e menos afiliados significam também grupos de interesses mais debilitados em seu poder de pressão.

De acordo com Martínez (2000), as associações de produtores foram as que menos sentiram o impacto das reformas. Porém, a escassa

flexibilidade que muitas mostraram para trabalhar num novo cenário, em que perdia sentido se concentrar na negociação com suas contrapartes no mercado, as converteu em entidades ineficientes. Um exemplo ocorreu na citricultura paulista, com uma paralisação das associações representantes de produtores de laranja (Associtrus e Aciesp), em 1995.

Iglécias (2007) afirma que a importância crescente que as associações setoriais ganharam no Brasil durante os anos 1990 e 2000 decorre das inovações no relacionamento entre Estado e empresariado. Organizações por produto se consolidaram para se adaptar a uma nova dinâmica do agronegócio, uma vez que a política agrícola passou a ser cada vez mais pensada em termos de produtos específicos, assim, a tendência é de aglutinação em torno de um complexo agroindustrial (RODRIGUES, 1995, citado por KALATZIS; ALVES; PAULILLO, 1998).

Essas associações tiveram papel também importante nas câmaras setoriais do agronegócio, criadas pela lei agrícola como parte do CNPA. Até 1995, foram criadas 36 delas por decreto, conforme produtos e atividades afins (TAKAGI, 2000). Essa estrutura de câmaras no nível federal foi abalada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso,

em especial entre 1996 e 2002¹². Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram recriadas algumas delas, outras temáticas surgiram, assim como conselhos de empresários rurais e tecnocratas.

Martínez (2000) identifica o que chama de duas grandes visões normativas entre os dirigentes de associações empresariais, dentre as instituições que estudou:

- *Discurso Ruralista* - Repetido por associações que representam empresários mais tradicionais. Defesa da intervenção do Estado para assegurar a sustentabilidade de seus negócios, com base em alegações de que a agricultura não tem apenas um papel econômico, mas também social como uma atividade fundamental para manter o tecido articulado do campo. Para os dirigentes dessas instituições, é preciso continuar a buscar no Estado os ganhos para os membros delas, embora saibam que essa seja uma estratégia cada vez menos eficiente, porque boa parte da renda dos agricultores não é mais controlada pelo Estado.

- *Discurso Empresarial* - Adotado pelos segmentos mais dinâmicos e modernos da agricultura empresarial. Influenciado pelo mesmo neoliberalismo que levou às reformas estruturais do mercado, em boa

¹² No entanto, foram formadas também câmaras estaduais a partir do início dos anos 90 (TAKAGI, 2000).

parte porque via no modelo intervencionista uma barreira ao empreendedorismo do campo, ao não incentivar a inovação e a tomada de riscos pelos produtores. Esse discurso é o que se alinha mais ao de segmentos do agronegócio ofensivos em negociações internacionais, como os que se estudam neste trabalho. Segmentos como o sucroalcooleiro e o de carnes, por exemplo, parecem buscar a inovação de forma a tornar menos agudos os riscos inerentes aos investimentos para busca de mercados internacionais. Os dirigentes dessas instituições consideram que o importante é concentrar esforços e recursos em ações no âmbito do "privado", ou seja, aumentar a capacidade de negociação e de prestação de serviços, expandindo os vínculos com a sociedade civil. O âmbito "público" não deve ser abandonado em suas estratégias, mas está num plano abaixo do "privado".

Dentre as experiências associativas mais recentes, a com maior perfil de "agronegócio" é a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag), criada em 1993 por 49 associações do complexo agroindustrial. A entidade nasceu com o ambicioso objetivo de desenvolver esforços, idealizar e executar ações que abranjam todas as atividades do agronegócio. A associação foi inspirada no conceito desenvolvido por Davis e Goldberg

(1957) e foi articulada principalmente por Ney Bittencourt de Araújo, então presidente da Agrocere, após ter contato com o conceito nos Estados Unidos¹³. Martínez (2000) identifica um início bem-sucedido da Abag, por obter certo protagonismo, mas assim como Lamounier (1994), chama a atenção para as chances de um grupo formado por tantos segmentos e com interesses comuns, mas também distintos, conseguir articular posições de consenso. Tomando-se como base a classificação de grupos de Olson (1999), a Abag insere-se nos latentes, nos quais sem um incentivo seletivo, não se consegue garantir a ação coletiva. Nassar (2001) a classifica como uma associação de interesses privados de baixa eficiência, considerando-se as estratégias declaradas para manter e atrair membros.

III.II.V - Tipos de grupos agrícolas

A formação de um grupo, como demonstrado no capítulo anterior, tende a ser crucial para o sucesso de uma ação coletiva. Farina, Azevedo e Saes (1997, citados por NASSAR, 2001) estabelecem três tipos de organizações privadas para o agronegócio:

¹³ Informação dada em entrevista por Eduardo Carvalho (2008).

1) *Horizontais* - atuação dos grupos é entre empresas do mesmo setor ou segmento produtivo, com o objetivo de reduzir custos e ter maior controle externo. Exemplo: Unica.

2) *Verticais* - de relações entre firmas de segmentos de uma cadeia de transformação, para controle dos recursos produtivos e saídas comerciais. Um exemplo é a União Brasileira dos Avicultores;

3) *Transversais* - cruzam vários setores/cadeias distintos. Um exemplo é a Abag.

Em cada uma delas o tipo de conflito que envolve a tentativa de ação coletiva é diferente. Por conta dessa diferença é que Zylbersztajn (2000) estabeleceu uma tipologia que busca classificar as ações de associações conforme o grau de conflito esperado deles, indicando estratégias diferentes para essas entidades. Segundo o autor, é preciso destacar o papel das organizações de dirimir conflitos, pois é difícil uma empresa manter-se competitiva num sistema descoordenado, com empresas adotando atitudes de curto prazo e oportunistas, como as que ocorrem no setor cafeeiro. Os tipos de ações propostas são:

1) *Ações que beneficiam a todos os participantes ou atores* - Não têm implicações relevantes pois não há conflitos a serem administrados, sendo fácil a organização de indivíduos de diferentes segmentos em torno das propostas. As associações representativas do agronegócio, objetos deste estudo, enquadram-se neste grupo;

2) *Ações que beneficiam parte do grupo, mas que não interferem nos demais* - A diferença com o tipo anterior é que a iniciativa e a ação partem basicamente dos atores interessados no bem, mas sem que haja contestação de participantes não atingidos;

3) *Ações que beneficiam parte do grupo em detrimento dos demais* - Nesse caso há conflitos que só podem ser administrados por meio de compensações.

Essa tipologia apresenta correlação com a de Hardin (1991) exposta anteriormente, de situações de cooperação, coordenação e de conflito.

III.III - O Agronegócio Aumenta sua Capacitação

Zylbersztajn e Machado (1998) afirmam que a partir dos anos 90, as associações de interesse privado passaram a contribuir de forma significativa não apenas para a coordenação, mas também para o aumento da competitividade das cadeias agroindustriais, um ponto central para esta pesquisa. Isso porque, ao defenderem os interesses de seus membros, podem diminuir ou neutralizar custos do livre mercado que reduzem a competitividade do segmento, ou seja, desempenham ações coletivas pró-competitivas¹⁴. O ganho de capacidade de competição foi fundamental para o crescimento não apenas da produção, mas também das exportações do agronegócio brasileiro. Nesta sessão será mostrada a evolução do desempenho do setor nas últimas décadas, fundamental na elaboração da agenda internacional do setor privado brasileiro e, por conseguinte, da possibilidade de ação coletiva dos empresários por meio de suas respectivas associações.

III.III.I - O agronegócio produz e exporta mais

Com reformas tão profundas envolvendo o agronegócio brasileiro no final da década de 80 e nos anos 90, muitos imaginavam que a

¹⁴ Dentre os custos do mercado liberalizado há a informação imperfeita, o poder de monopólio e a concorrência predatória.

desestruturação do modelo em vigor resultaria numa queda da produção e das exportações. Mas isso não se confirmou. Ao contrário, o agronegócio reafirmou sua força na economia do país. A expansão média do PIB agropecuário superou a atingida pelos setores industrial e de serviços entre 1990 e 2007, chegando a 3,09%, pouco menos do dobro do atingido pelos outros dois setores, de 1,79% e 1,78%, respectivamente, enquanto o crescimento total da economia somou 2,2% (Tabela 1).

TABELA 1

Taxas Anuais de Crescimento do PIB Real por Setores (em %)			
Médias da Década de 1990			
Total	Indústria	Serviços	Agropecuária
1,73	0,77	1,37	2,48
Médias de 2000 a 2007			
2,80	3,08	2,29	3,84
Médias de 1990 a 2007			
2,20	1,79	1,78	3,09

Fonte: Mapa. Elaborado com dados da FGV e Ipea.

De 2000 a 2007, em valores de 2007, o PIB do agronegócio saltou 28%, de R\$ 479,2 bilhões para R\$ 611,8 bilhões. Isso apesar de em alguns

períodos o setor registrar retração¹⁵. A produção de grãos saltou 184,3% entre 1977 e 2007, para cerca de 130 milhões de toneladas, com recordes batidos em alguns anos. No mesmo período, a área cultivada cresceu apenas 28,3%, para 46 milhões de hectares. Com isso, a produtividade cresceu 126,4%, para 2,9 toneladas por hectare (MAPA, 2008). Kageyama (1990) afirma que a competitividade externa do agronegócio brasileiro precisa também ser considerada do ponto de vista da tecnologia e da escala de produção que o processamento da produção agropecuária geram. É preciso colocar o desenvolvimento da tecnologia como um dos fatores que explicam o sucesso de parte do agronegócio e nisso se destaca o papel da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) (GASQUES; REZENDE; VILLA VERDE; SALERNO; CONCEIÇÃO; CARVALHO, 2004) .

Um dos efeitos desse desempenho positivo do agronegócio é que o setor manteve uma participação sobre o PIB total do país significativa, que variou na faixa de 22% a 25% (Figura 1), segundo cálculos da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA, 2008), o que parece crucial para que as associações representativas desse setor da economia tenham voz ativa e sejam ouvidas por interlocutores do

¹⁵ Planos econômicos, como o Real, por vezes tiveram algumas consequências negativas para o desempenho do agronegócio.

governo. O peso sobre o PIB parece contribuir, portanto, para que o agronegócio seja um grupo de interesse levado em consideração nas políticas do país, mesmo que as defesas dos interesses se dêem em especial de forma isolada, ou seja, com cada cadeia produtiva fazendo seu próprio *lobby*.

Figura 1- Crescimento do PIB do Agronegócio (em %)

Fonte: CNA.

III.III.II - Comércio internacional do agronegócio

No que se refere ao comércio internacional, foco da presente pesquisa, os dados são ainda mais surpreendentes não só pelos números, mas

também porque, como afirmam Dias e Amaral (2001), o modelo de política agrícola adotado por anos no país foi anti-internacionalização do setor, o que impediu que as vendas externas atingissem patamares maiores, mesmo em tempos de mercado internacional menos comprador. A partir dos 70 houve uma política de subsídios para incentivar as exportações, mas que promoveu embarques de produtos agroindustriais em detrimento dos *in natura*. Com isso,

Privilegiou-se a produção de alimentos em detrimento dos produtos de exportação. Esta transferência dentro do setor agrícola inibiu a vocação natural exportadora da agricultura. Com o sistema de intervenção, os cultivos de exportação deixaram de gerar cerca de 10% de produção anualmente. Para isso, contribuiu o fato de que os preços relativos de produtos exportáveis (soja, algodão e milho) ficaram entre 10 e 30% abaixo dos preços dos alimentos (arroz e trigo) (Diniz & Amaral, 2001, p. 12).

Gasques, Rezende, Villa Verde, Salerno, Conceição e Carvalho (2004) citam que dentro da reforma que beneficiou as exportações agroindustriais, além da derrubada de tarifas sobre insumos, como fertilizantes químicos, sobre implementos agrícolas, como tratores, e sobre produtos agrícolas, houve medidas para agilizar as operações de comércio exterior, em especial entre 1991 e 1996. Em 1991 foi implantada uma legislação sobre medidas compensatórias para tornar mais rápidos os andamentos de processos antidumping, houve

eliminação de impostos de exportações, do sistema de cotas e licença prévia para exportação, como afirmado anteriormente, assim como eliminação do Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre exportações, em 1996, o qual significava em média 12% do valor adicionado.

O grau de abertura do agronegócio, medido pela proporção entre as exportações do agronegócio e o PIB do agronegócio, saltou de 2,67% em 1994 para 20,01% (Tabela 2), segundo o Mapa (2008). Assim, saiu de um patamar que equivalia a um quarto da abertura do país, medida pela proporção entre as exportações totais e o PIB nacional, para superar esse grau geral de abertura brasileira, que ficou em 16,63% em 2006. Tanto que a fatia das exportações do agronegócio sobre o PIB passou de 2,29%, entre os anos de 1979 e 1981, para 4,14% em 2004, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2005). Nas importações o movimento é oposto, com o percentual caindo de 0,62% para 0,55%. Nesses mesmos períodos a taxa mundial das exportações agrícolas sobre o PIB global variou de 1,4% para 1,7%. As vendas agrícolas do país também elevaram sua participação nas exportações mundiais, passando de 3,87% no período 1979-1981 para 4,5% em 2004. Mais expressivo ainda foi o que

aconteceu com os produtos da pecuária brasileira. Passaram de 3,41% das exportações mundiais de 1979-1981 para 11,3% em 2004. As importações fizeram o caminho contrário, com queda de 5,07% para 0,84% do comércio mundial. Entre 2000 e 2006, que faz parte do período de forte dinamismo externo do setor, o Brasil ocupou a primeira colocação mundial entre os exportadores do agronegócio, em termos de crescimento médio anual, com 17%, segundo a Organização Mundial do Comércio (WTO, 2007).

Tabela 2 – Grau de Abertura da Economia e do Agronegócio (em %)

1994	8,02	2,67
1995	6,59	4,06
1996	6,16	4,58
1997	6,56	5,49
1998	6,49	5,41
1999	8,95	7,90
2000	9,15	8,00
2001	11,42	11,69
2002	13,14	13,90
2003	14,42	16,96
2004	15,97	19,96
2005	14,86	19,75
2006	<u>16,63</u>	<u>20,01</u>

Fonte: MAPA

O saldo comercial brasileiro no agronegócio é expressivo em termos globais, mas especialmente em termos nacionais seu peso é considerável e tem pago a conta de boa parte do comércio exterior

brasileiro. Isso porque viabilizou superávits na balança comercial ou reforçou de forma expressiva esses superávits. A questão do superávit teve especial importância a partir dos anos 2000, quando o Brasil necessitava voltar a gerar saldos positivos na balança (NASSAR, 2004). O Plano Real, lançado em 1994, estabilizou a economia nacional, mas como um de suas bases era a moeda sobrevalorizada, a princípio colocou pressão negativa sobre o saldo.

O que se vê também é uma maior participação sobre o comércio mundial de determinados produtos, em especial os que são objeto de estudo desta pesquisa. Um dos efeitos disso é que o Brasil conquistou ou consolidou sua liderança mundial na produção e exportação desses itens, deixando de ser um exportador expressivo basicamente de café e açúcar, como ocorria até a década de 80 (CHADDAD; JANK, 2006). São posições privilegiadas, mas em parte escondem um fardo: tratam-se basicamente de produtos que embora (ou por isso mesmo) sejam competitivos, sofrem fortes barreiras protecionistas em mercados como os Estados Unidos, a União Européia e o Japão. Vem daí uma razão básica para a movimentação do setor privado do agronegócio na busca de uma ação coletiva que seja implantada para derrubar essas

barreiras, embora cada segmento do agronegócio tenha interesses específicos.

Tabela 3 – O Brasil no Ranking Mundial dos Principais Produtos Agropecuários

Produto	Exportações				Produto	Produção			
	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	Posição em 2007		2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	Posição em 2007
Carnes					Carnes				
Carne Bovina	26,33	30,15	30,39	1º	Carne Bovina	16,38	16,75	16,67	2º
Carne Aves	40,32	38,33	37,85	1º	Carne Aves	15,80	15,50	15,81	3º
Carne Suína	14,60	12,00	10,73	4º	Carne Suína	2,82	2,86	2,78	4º
Grãos/Outros					Grãos/Outros				
Açúcar	38,51	34,43	41,53	1º	Açúcar	20,03	18,53	19,59	1º
Café	30,65	28,19	28,90	1º	Café	36,01	32,36	35,56	1º
Suco de Laranja	79,95	82,29	83,50	1º	Suco de Laranja	57,58	60,15	62,36	1º
Soja - Grão	31,10	40,50	34,26	2º	Soja - Grão	24,57	25,84	25,00	2º
Soja - Farelo	30,59	25,08	23,89	2º	Soja - Farelo	16,33	15,00	15,16	4º
Óleo de Soja	26,47	25,11	23,38	2º	Óleo de Soja	17,25	7,04	15,87	4º
Algodão	4,45	4,41	3,47	4º	Algodão	4,87	4,06	4,41	5º
Milho	1,88	3,42	8,60	3º	Milho	4,90	5,99	7,25	4º
Arroz	0,94	1,01	0,51	13º	Arroz	2,24	1,88	1,84	10º

Fonte: MAPA

Apesar da diversificação do universo de produtos exportados, percebe-se uma concentração de itens. A lista dos cinco maiores complexos exportadores aumentou sua participação nas vendas externas progressivamente, de 70,5% (2000), para 72,8% (2002), 74,4% (2004) e 75% (2006), segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007). Os dez maiores complexos exportadores elevaram suas participações, nesses períodos, de 91,8% para 92,3% (2004) e 92,8% (2006). A tabela 4 mostra que seis dos principais

segmentos exportadores, que são demandantes de derrubadas de barreiras agrícolas internacionais (complexos soja e sucroalcooleiro, carnes e couros e peleteria, sucos e café), responderam, em 2006, por 69,4% das exportações do agronegócio.

Tabela 4 – Principais produtos de exportação do Brasil

Produtos	Exportações (US\$ milhões)				Variação 2000-06	%	Participação (%)			
	2000	2002	2004	2006			2000	2002	2004	2006
Complexo soja	4.194	6.006	10.041	9.308	121,9	14,2	20,37	24,19	25,75	18,83
Carnes	1.957			8.378	341,5	28,1	9,51	12,87	16,06	17,48
Bovina	792,5			3.923						
Frango	902,3			3.203						
Suínos	346,4			990						
Complexo sucroalcooleiro	1.234	2.263	3.138	7.772	529,8	35,9	5,99	9,11	8,05	15,72
Açúcar	1.169,1			6167						
Álcool				1.605						
Couros e peleteria	2.155	2.328	2.882	3.471	61,0	8,3	10,47	9,38	7,39	7,02
Café	1.784	1.385	2.058	3.364	88,5	11,1	8,66	5,58	5,28	6,81
Café em grãos	1.559,1			2.953						
Café solúvel	201,5			383						
Fumo e seus produtos	841	1.008	1.426	1.752	108,2	13,0	4,09	4,06	3,66	3,54
Sucos de fruta	1.090	1.096	1.141	1.570	44,0	6,3	5,29	4,41	2,93	3,18
Laranja	1.019,3									

Fonte: Mapa

É de se imaginar que os números da tabela 4 seriam bastante distintos, não tivesse o agronegócio brasileiro de se deparar com barreiras expressivas a seus produtos. Essas barreiras afetam não apenas os valores do comércio, mas também o tipo de produtos vendidos. Há aplicação de escalada para certos complexos agroindustriais. Na prática, essa escalada inibe a venda de produtos de maior valor agregado, pois incentiva a importação dos itens mais básicos, que serão

posteriormente processados nos países importadores e depois até exportados por eles com um valor agregado maior. É o caso do café, em que a Alemanha e a Itália não plantam o grão, importam o produto, processam-no e exportam o bem industrializado, tendo uma fatia importante do comércio mundial desse café industrializado. Um dos objetivos do esforço ofensivo do agronegócio brasileiro na Rodada Doha da OMC incluiu a redução ou eliminação dessa escalada tarifária.

Por fim, há também uma concentração de mercados de exportação, muito embora isso tenha apresentado pequena diminuição nos últimos anos. De acordo com o MAPA (2007), os cinco principais mercados de destino somavam 70,9% das vendas em 1997. Em 2006 eram 62,6% do total. Os 10 primeiros caíram nesse período de 79,6% para 72,6%. A desconcentração se refere também a grupos econômicos de países. Os desenvolvidos compraram 66,1% das vendas externas do agronegócio brasileiro em 2000, mas 50,9% em 2006. Isso não quer dizer que compraram menos em valores. Ao contrário, compraram mais. A União Européia elevou suas compras de US\$ 8,3 bilhões para US\$ 15,5 bilhões e os Estados Unidos, de US\$ 3,7 bilhões para US\$ 7 bilhões. Os países em desenvolvimento, por sua vez, elevaram sua fatia nas exportações de 33,9% para 49,1%. Com exceção da América Latina,

todas as regiões em desenvolvimento praticamente dobraram suas participações. As da Ásia, que passaram de 9% para 16%, foram em boa parte puxadas pelas compras da China, que no período elevou sua participação de 2,73% para 7,66% nas exportações brasileiras do agronegócio, com suas importações subindo de US\$ 562 milhões para US\$ 3,78 bilhões.

Frente a tamanhas mudanças na competitividade do agronegócio, medida aqui, como afirmado na introdução deste trabalho, pelo conceito de competitividade de concorrência, é inquestionável que o setor privado passou a atuar num outro patamar frente a concorrentes estrangeiros. Essa capacidade de vender mais de seus produtos, mesmo com as barreiras elevadas impostas em mercados como o da UE e o do Japão, mostraram ao setor a viabilidade de defender uma agenda ofensiva no cenário externo. E é em direção a isso que o empresariado do agronegócio tem caminhado.

IV - NEGOCIAÇÕES E DISPUTAS INTERNACIONAIS ENTRAM NA AGENDA

Nesta seção será feita uma descrição das Rodadas Uruguai e Doha, com foco na discussão da questão agrícola, de modo a apontar a que cenário de negociação multilateral o agronegócio brasileiro foi exposto. Serão ainda abordados dois contenciosos abertos pelo Brasil na OMC. Um deles foi contra o apoio dado à produção de algodão nos EUA e o outro, contra a política para o açúcar na União Européia. Isso porque esses dois casos de enfrentamento, pelo Brasil, das políticas protecionistas dessas duas economias, parecem fundamentais para o entendimento dos efeitos que as mudanças pelas quais o agronegócio passou nas últimas décadas tiveram sobre a capacidade de mobilização do setor em defesa de sua agenda internacional.

IV.1 - A Incipiente Participação na Rodada Uruguai

A Rodada Uruguai, realizada de 1986 a 1994, foi a oitava e mais complexa das ocorridas no âmbito do GATT até aquele momento, em razão de uma agenda mais ampla, que incluiu agricultura e serviços, e do número de países envolvidos (superior a 100). Foi lançada numa década que começou com uma crise econômica global, a qual veio a acelerar a tendência ao protecionismo, segundo Martone e Braga

(1994). A agricultura foi o tema mais difícil de ser negociado nessa rodada, segundo Thorstensen (2001), e impasses paralisaram ou impuseram enormes barreiras ao andamento das discussões, como ocorreu nas reuniões ministeriais de Montreal, em dezembro de 1988, e na de Bruxelas em 1990 (Abreu, 1994).

Por ser tema tão delicado é que a agricultura ainda não havia entrado nas regras do Gatt. No pós-Guerra, EUA e Comunidade Européia (CE) queriam garantir o abastecimento de seus mercados por produções próprias. Com o passar do tempo, exceções e derrogações foram adotadas para excluir o setor do Acordo Geral do Gatt. Esse quadro foi possível por meio da pressão dos países desenvolvidos, que queriam proteger seus mercados e os subsidiavam fortemente. Foi na segunda metade do século passado que a CE implantou a Política Agrícola Comum (PAC), de caráter altamente protecionista e que ajudou a transformá-la, artificialmente, de importadora líquida de alimentos a expressiva produtora e uma das maiores exportadoras agrícolas do mundo, ao lado dos EUA. A fuga das economias desenvolvidas do fim protecionismo pode ser explicado, em boa parte, à pressão que os governos sofriam dos atores do agronegócio, que tentavam impedir

reduções nos apoios protecionistas que recebiam (THORSTENSEN, op.cit).

De acordo com a OMC (WTO, 2001b), na prática, antes da Rodada Uruguai os subsídios à exportação eram aplicados a produtos agrícolas primários sob a vaga regra de que não deveriam permitir que o país que os utilizasse obtivesse parte expressiva do comércio internacional desse item. Isso queria dizer que admitia-se que o subsídio daria mercado externo ao país que o aplicava. E as barreiras não-tarifárias, por exemplo, eram aplicadas sem obedecer à restrição de uma contrapartida no controle da produção doméstica. Isso sem falar na falta de um programa amplo de reduções tarifárias e de escaladas tarifárias. O acordo agrícola da Rodada Uruguai estabeleceu três modalidades, ou "pilares de negociações agrícolas", como ficaram conhecidos, e que se repetiram na Rodada Doha: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações.

Desde o início das discussões sobre uma nova rodada o Brasil tinha a agricultura como um dos assuntos que o interessava. Mas o país resistia à negociação da rodada por ser contra a inclusão de propriedade

intelectual, investimentos e serviços na agenda, os quais eram temas defendidos pelos EUA e Comunidade Européia (CE). Após o lançamento da rodada, o Brasil flexibilizou sua posição de bloqueio vista entre 1982 e 1987 e um dos motivos principais foi o fato de suas demandas terem sido vencidas, com a inclusão dos chamados novos temas na agenda (Sennes, 2001).

Até a Rodada Uruguai, a posição brasileira no Gatt era fortemente defensiva, uma vez que seu modelo de desenvolvimento era baseado no mercado interno. Embora o Brasil tivesse interesses agrícolas, não havia um esforço do governo para a defesa de uma agenda nessa área. De início, Ricupero (2008)¹⁶ defendia a posição ofensiva agrícola na rodada como forma de o Brasil pedir uma contrapartida à demanda dos países desenvolvidos sobre os novos temas e, assim, tentar bloquear a negociação, na expectativa de que as demandas brasileiras não seriam atendidas (e portanto, o Brasil não teria de oferecer nada). Havia uma percepção de que algum ganho em agricultura seria possível, mas faltavam estudos suficientes que comprovassem tais ganhos.

¹⁶ Entrevista do embaixador Rubens Ricupero (2008).

Com a mudança da agenda, o G-10 perdeu e força e o Brasil novamente buscou uma coalizão para defender seus interesses, se aproximando do Grupo de Cairns (GC). O grupo foi criado em 1985 por países desenvolvidos e em desenvolvimento exportadores agrícolas, que defendiam liberalização no setor. A coalizão nunca satisfez plenamente as demandas brasileiras (Sennes, 2001), mas foi um foro importante para o país. “A entrada no Grupo de Cairns marca o início da consciência do Brasil como interessado na liberalização agrícola internacional” (RICUPERO, 2008). Não foi uma adesão tranqüila, no entanto. Havia um debate inicialmente no Ministério das Relações Exteriores sobre a adesão, o que em parte sinalizava o debate limitado sobre os ganhos que se poderia obter com abertura de mercados agrícolas internacionais. De qualquer forma, começava a ficar mais clara uma imagem de um Brasil agrícola não de pá e enxada na mão, mas de um Brasil com atividades modernas e integradas formando um agronegócio.

A própria OMC reconhece que o acordo agrícola na rodada manteve a liberalização do setor aquém do desejado e que "ainda resta muito o que fazer" (WTO, 2001b, tradução nossa). As tarifas de importação são maiores do que as aplicadas a produtos industriais, mais dispersas, com

vários picos tarifários e escalada tarifária (com percentuais menores para os produtos mais básicos e maiores para os mais industrializados). A frequência de tarifas *non-ad valorem* também ficou elevada e as fórmulas de aplicação nem sempre eram transparentes. Cotas tarifárias introduzidas para elevar o acesso a mercados, tiveram nos primeiros anos baixo nível de utilização e, embora tenham sido colocadas restrições aos subsídios à exportação, esses continuaram existindo e distorcendo o comércio internacional, assim como os subsídios domésticos.

Os compromissos fechados incluíram maior acesso a mercados por meio de derrubada de tarifas, redução de apoios domésticos e à exportação e um acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (para que essas últimas não fossem usadas como barreiras não-tarifárias). Mas os acordos quantitativos não demandaram grandes mudanças nas políticas agrícolas dos países protecionistas, se é que levaram a alguma mudança, segundo Jank e Jales (2005). Na avaliação de Abreu (1994) sobre a diplomacia brasileira na Rodada Uruguai, o Brasil fez o possível para conter danos, uma vez que houve limitações decorrentes de natureza política e de problemas macroeconômicos.

Sinal de que os resultados gerais em agricultura ficaram abaixo do que deveriam é que o Artigo 20 do Acordo Agrícola estabeleceu que um ano antes do final da implantação, pelos países desenvolvidos, das aberturas acertadas, um novo acordo começaria a ser discutido, ou seja, em 2000, como veio a ocorrer. Alguns dos resultados da rodada para o Brasil, no que se refere a compromissos assumidos em agricultura pelos países desenvolvidos, foram, segundo Thorstensen, 2001¹⁷:

- *Acesso a Mercados*: Corte médio de 36% das tarifas nos países desenvolvidos, com corte mínimo de 15% por produto (houve ganhos em tabaco, óleos vegetais, sucos, mas os ganhos foram menores em café e cacau). Suco de laranja, açúcar, aves e tabaco conseguiram apenas a redução mínima de 15%;
- *Apoio doméstico*: Corte de 20% da Medida Agregada de Apoio por Setor
- *Subsídios à exportação*: corte de 36% no valor subsidiado e de 21% na quantidade.
- *Consolidação de tarifas* - compromisso de teto máximo a ser aplicado
- *Tarificação* - transformação de proteções não tarifárias em tarifárias - em vários casos a transformação criou tarifas muito elevadas.

¹⁷ É preciso esclarecer, no entanto, que a essas regras gerais foram admitidas exceções a serem usadas pelos países desenvolvidos e que diminuíram os ganhos para o Brasil.

- *Cláusula de Paz* - restringiu ações, como medidas compensatórias, contra as medidas protecionistas em casos em que subsídios estivessem dentro do permitido pelo Gatt.

IV.II – O desafio e a oportunidade da Rodada Doha

Em 1995, como parte do acordo da Rodada Uruguai, entrou em vigor a Organização Mundial do Comércio (OMC), que deu maior institucionalidade ao comércio internacional ao substituir o Gatt, o qual funcionava como um secretariada do acordo multilateral. Na reunião ministerial de 1998 definiu-se que se buscava lançar uma nova negociação multilateral de liberalização do comércio na reunião seguinte, em Seattle (EUA), em 1999. Essa nova rodada se chamaria Rodada do Milênio. Divergências entre os países membros sobre quais temas deveriam entrar na agenda levaram a um fracasso do lançamento dela (THORSTENSEN, 2001). Foi apenas na quarta conferência ministerial, no final de 2001, em Doha, que representantes dos 121 membros da OMC conseguiram um consenso para o lançamento. Essa negociação acabou por encampar as discussões sobre um novo acordo

agrícola, que estavam em curso desde 2000, como havia sido estabelecido na Rodada Uruguai.

A Rodada Doha tornou-se a maior e mais complexa negociação no sistema multilateral de comércio, contando novamente com uma agenda ampla de temas. Assim como ocorreu com a negociação da Rodada Uruguai, seu lançamento se deu num momento de tensão no comércio internacional. Era o ano dos ataques terroristas de 11 de setembro aos Estados Unidos, a maior economia do mundo se recentia de uma desaceleração e temia-se os efeitos que isso traria para os índices globais de desempenho econômico. A liberalização era vista por muitos como uma chance de dar fôlego ao comércio e dar combustível ao PIB global. O lançamento ocorreu também em meio a uma expansão mais vigorosa de países em desenvolvimento, como Índia e China e do Oriente Médio, que ao longo da rodada tornou-se pronunciada, o que exacerbou a necessidade de exportadores agrícolas competitivos, como o Brasil, de pedirem a derrubada de barreiras que fecham mercados e desviam comércio, com as exportações artificialmente competitivas de atores como EUA e UE entrando em mercados emergentes.

Diferentemente da Rodada Uruguai, o Brasil apoiou desde o início uma nova negociação multilateral, segundo Thorstensen (2001), porque viu uma oportunidade de obter concessões em agricultura dos países desenvolvidos, área em que os ganhos nas rodadas anteriores foram limitados, e que nessa foi colocado como o ponto central da agenda brasileira. Segundo Lafer (2002), que era ministro das Relações Exteriores do Brasil quando a rodada foi lançada, a abertura em agricultura era condição fundamental para o Brasil aceitar qualquer acordo, e para nenhum setor da economia brasileira as vantagens de um acesso maior a outros mercados eram tão claras. Diversos estudos apontaram que o Brasil poderia ter ganhos com a liberalização agrícola internacional. Além de pesadas tarifas e cotas aplicadas sobre produtos brasileiros, o país viu aumentar os valores concedidos por países desenvolvidos em subsídios a seus produtores, entre a Rodada Uruguai e a Rodada Doha. De 1986 a 1988, os subsídios somaram US\$ 305,5 bilhões ao ano, sendo US\$ 117,2 bilhões concedidos pela UE, US\$ 64 bilhões pelos EUA e US\$ 57,6 bilhões pelo Japão. Entre 2002 e 2004 os números eram, respectivamente, US\$ 128,9 bilhões, US\$ 97 bilhões e US\$ 59 bilhões.

Quando se discutia sobre uma nova rodada, o Brasil também avaliou que em contrapartida a suas demandas agrícolas, poderia aceitar a discussão de temas como investimentos e concorrência, por já aplicar os principais pontos propostos. Dentre as negociações comerciais internacionais em que o país estava envolvido, a Rodada Doha foi colocada como prioritária na agenda do governo brasileiro. Na agenda do país, as demandas em agricultura eram especialmente ofensivas e havia demandas nos três pilares da negociação (acesso a mercados, apoio doméstico e subsídio à exportação). Para Lafer (2002), o fato de a agenda de negociações da rodada ser ampla, facilitava a troca de concessões entre os países e poderia beneficiar o agronegócio brasileiro. Isso porque, com mais temas na mesa de negociação, haveria mais que se barganhar. Entre esses temas estavam investimentos, meio-ambiente e anti-dumping, que ao longo das discussões perderam força para a agricultura, produtos industriais e serviços.

Desde seu lançamento até meados de 2003, o Grupo de Cairns foi a coalizão pela qual o país expressava suas posições. Mas divergências sobre créditos à exportação entre os países em desenvolvimento e a Austrália, além de discordâncias sobre as propostas de economias

desenvolvidas do grupo e, possivelmente, a crença do Brasil de que haveria maior eficiência numa coalizão apenas de países em desenvolvimento, parecem estar entre os fatores que levaram à substituição da tática de estar no Grupo de Cairns pela de formar o G-20, que foi oficialmente criado em 20 de agosto de 2003, exclusivamente para a defesa de interesses agrícolas. Esse grupo, liderado pelo Brasil, conquistou espaço no grupo formado pelos principais negociadores no tema agrícola, que inclui economias como a dos EUA, EU e Austrália. Considerado muito heterogêneo, foi bastante criticado. A heterogeneidade não está apenas no tamanho de seus membros, mas também nos interesses. Brasil e Índia, por exemplo, que tomaram a liderança das discussões pelo grupo, tinham posições diferenciadas em relação a acesso a mercados, com o primeiro sendo mais liberal e o segundo, com demandas protecionistas. No setor privado, essa coalizão levantou receios de que as demandas protecionistas no agronegócio, de alguns dos parceiros do Brasil no grupo, diminuiriam a capacidade ofensiva da agenda brasileira e, portanto, do setor privado do país.

Assim como na Rodada Uruguai, na Rodada Doha houve diversos momentos de tensão detonados, em boa parte, por impasses na

questão agrícola. A reunião de Cancún, em setembro de 2003, foi um desses momentos de paralisação das conversas, que só foram retomadas em 2004. O desacordo da maioria dos países com um pré-acerto entre Estados Unidos e União Europeia e, com o texto apresentado como proposta de acordo pelo responsável na OMC pelas negociações agrícolas, levou à paralisação da discussão. Os países em desenvolvimento achavam o texto proposto para o acordo pouco ambicioso, e os países desenvolvidos achavam exatamente o contrário.

A agricultura acabou por dominar a agenda de discussões desde o lançamento da rodada. A falta de avanços nessa área impediu o progresso em outros temas, como o industrial e o de serviços. Na semana de 21 de julho de 2008, quando se tentava mais uma vez chegar a um acordo, a agricultura continuava um dos temas centrais e sem solução. Até então, o que estava definido era a eliminação de subsídios à exportação. Apontava-se ainda para uma redução do teto de subsídios domésticos permitidos e para uma redução das tarifas. Com isso, haveria reduções de barreiras nos três pilares da negociação agrícola.

IV.III - Aprendizado com o algodão e com o açúcar

Além da agenda agrícola para a Rodada Doha, cabe aqui, para reforço de nossa hipótese, demonstrar que a ofensividade do agronegócio brasileiro cresceu a ponto de o setor assumir, em meio às negociações da rodada, disputas comerciais na OMC que desafiaram o protecionismo dos Estados Unidos e da Europa. Eram problemas sobre os quais se comentava no setor, mas o agronegócio brasileiro e o governo nunca tinham decidido enfrentar numa disputa comercial formal. As disputas começaram a ganhar mais formato por volta do ano 2000. O então secretário de Comércio e Produção do Ministério da Agricultura, Pedro de Camargo Neto, tinha como uma de suas principais funções acompanhar e viabilizar as disputas.

A primeira briga que o ministério percebeu que podia comprar era contra o apoio do governo dos EUA à produção de soja. Estudos mostraram que o apoio superava o permitido pelas regras da OMC, o que nesse caso deixava sem validade a chamada "cláusula de paz", que restringia a abertura de disputas comerciais na OMC. Pelo acordo agrícola da Rodada Uruguai, nenhuma commodity poderia receber mais apoio do

que o que recebia em 1992. Naquela época, os EUA praticamente não subsidiavam a soja, mas em 2000 havia subsídio. Estudos foram contratados para comprovar o problema, mas a resistência do Ministério das Relações Exteriores em aceitar abrir um painel de disputas na OMC atrasou o processo (DEVEREAUX, LAWRENCE, WATKINS, 2006). As condições do mercado mudaram, os preços da commodity subiram e os produtos não tinham mais direito ao subsídio. Com isso, o caso da soja não avançou.

Mas outras duas disputas surgiram, embaladas pela mesma lógica do Ministério da Agricultura de brigar contra condutas fora de regra de países protecionistas. Havia inicialmente discordância entre ministérios sobre se seria o caso de abrir as disputas, com o da Agricultura em geral de um lado e o Itamaraty, mais reticente, do outro. Ao final, a pressão da agricultura parece ter convencido o Itamaraty, e o apoio dado por escalões do governo a esses contenciosos demonstrou ao setor privado que esse poderia investir tempo e recursos nessas brigas. Como as decisões da OMC foram favoráveis ao Brasil, ficou ainda mais claro para os empresários que realmente o protecionismo em muitos casos era acima do permitido e, principalmente, que o país poderia

colocar esse assunto nas mesas internacionais de discussão sobre o comércio agrícola.

Uma das disputas após o caso da soja ocorreu contra o algodão dos EUA, devido à concessão de subsídios aos produtores e de crédito à exportação acima do permitido pelas regras multilaterais, reduzindo os preços no mercado internacional (IGLÉCIAS, 2007). Boa parte dos custos dessa ação, que incluiu itens como advogados e estudos econômicos e são calculados em US\$ 2 milhões, foram pagos pela Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), que contou com apoio político e financeiro da CNA e da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex). Em setembro de 2002, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) recomendou ao governo pedir consultas informais aos EUA sobre o assunto. Como não houve acordo, em janeiro o governo formalizou, internamente, a solicitação de um painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que foi instaurado em março de 2003. Outros países se juntaram ao caso como terceiras partes interessadas, entre elas a Austrália, o Canadá e a UE. O Brasil alegava que em quatro anos os EUA tinham dado US\$ 13 bilhões em subsídios, quando poderiam ter dado não mais que US\$ 8 bilhões. Em junho de 2004, a organização deu razão ao Brasil. Os EUA apelaram, o

Brasil apresentou tréplica e em março de 2005 foi reiterada a vitória brasileira. Embora os EUA não tenham aplicado a decisão da OMC, a vitória deu maior confiança aos empresários e ao governo de que era possível questionar a política agrícola norte-americana.

A outra disputa foi a do açúcar, contra a União Européia, em razão de acesso preferencial ao seu mercado do produto de antigas colônias, seguido do processamento e exportação com subsídios desse açúcar, o que também pressionava os preços das commodities no mercado externo. Segundo Iglécias (2007), no início dos anos 2000 a UE importou cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto de antigas colônias, ao preço de US\$ 600 a tonelada. O produto era refinado no bloco e exportado com subsídio, ao preço de US\$ 200 a tonelada. Além de tornar artificialmente esse açúcar mais competitivo em relação a concorrentes como o Brasil, o preço ajudava a puxar para baixo as cotações internacionais. Em novembro de 2002, Brasil e Austrália fizeram consultas à UE sobre o assunto e novamente houve outras economias participando do processo como terceiras partes interessadas. Os dois países e a Tailândia pediram abertura de um painel, que foi aberto em dezembro de 2003. Em outubro de 2004 a OMC deu razão ao Brasil, Austrália e Tailândia. A UE apelou, mas a

OMC confirmou sua decisão anterior. Foi estabelecido um teto máximo de 1,3 milhão de toneladas anuais de açúcar subsidiado a ser exportado pela UE. Nesse caso, também houve forte movimentação da União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo (Unica), que desde o início queria questionar o apoio europeu ao açúcar, contratou estudos e advogados e pagou boa parte da conta desse processo, que também ficou próximo da casa de US\$ 2 milhões.

Os contenciosos geraram um conhecimento técnico sobre os dois segmentos, o que deu melhor qualificação aos empresários para combaterem o protecionismo. E as disputas indicaram duas necessidades: 1) só discurso anti-protecionismo não bastava, era preciso que esse discurso estivesse sempre amparado por forte argumentação técnica; e 2) ainda havia muito que se descobrir, e possivelmente combater, sobre as políticas agrícolas nos mercados protegidos, se o objetivo era abrir mercados externos. Essa percepção contribuiu para, mais tarde, associações do agronegócio terem maior segurança na defesa de suas agendas ofensivas e se unirem na criação do Icone, uma tática inovadora no esforço coletivo do setor, como se verá mais adiante.

V – A AÇÃO COLETIVA NA ROTINA DOS EMPRESÁRIOS

V.I - Movimentos para a Rodada Uruguai

Como a negociação da Rodada Uruguai começou em 1986 e foi praticamente encerrada em dezembro de 1993, com a assinatura do acordo em abril de 1994, deu-se durante um período de reestruturação do agronegócio brasileiro, com o desmantelamento de sua política intervencionista e adoção de medidas liberalizantes na economia. É preciso lembrar que essas medidas foram em grande parte unilaterais, ou seja, o país decidiu adotá-las e não negociou contrapartidas com outros países, o que privou o empresariado de defender contrapartidas para o setor, que tinha segmentos que sofriam barreiras para realizar exportações a partir do Brasil. Além disso, não foi dessa vez que o empresariado do agronegócio pôde exercitar, de forma abrangente, sua capacidade de organizar uma ação coletiva para defender, junto ao governo, seus interesses referentes a comércio exterior.

De acordo com Beraldo (2001), a proteção comercial que dominou a economia brasileira até o final da década de 80 não colocava o comércio exterior e as negociações internacionais entre as prioridades das organizações do setor. O interesse pelo comércio exterior estava, em

geral, relacionado a preocupações pontuais de segmentos ou empresas sobre o tratamento a produtos específicos. Assim, de acordo com ele, até o final da Rodada Uruguai a participação dos empresários nas negociações multilaterais foi tímida e esporádica. Carvalho, M.I.V. (2003) também afirma que se tratava de uma participação limitada. Apenas na fase final da rodada é que a CNA, por exemplo, iniciou o acompanhamento das discussões no Gatt. Na prática, o que parecia era que a negociação não ecoava entre os empresários.

Até a Rodada Uruguai predominavam, portanto, assuntos domésticos na agenda. O período da rodada era uma fase de urgente questão doméstica a ser resolvida pelo empresariado do agronegócio, que precisava descobrir como o setor caminharia daquele momento em diante. Essa mudança no setor significava também reestruturação das próprias associações que o representava. Como se demonstrou anteriormente, essas entidades passavam por uma crise de identidade em que tinham de repensar para quais atividades serviriam, se é que serviriam para alguma. Esses fatores contribuíram para desviar a atenção de boa parte do setor privado da rodada multilateral, mesmo daqueles que atuavam em segmentos com participação já importante no

comércio internacional, caso do açúcar, segundo informação de um especialista que acompanhou a rodada pelo setor sucroalcooleiro.

É preciso também considerar que a pauta de exportações agrícolas do setor era muito menos diversificada do que a atual. Café, cacau e açúcar eram os produtos principais. Como havia menos produtos competitivos, havia também menos atores interessados em mais abertura externa, como ocorre na Rodada Doha. A diversificação da pauta exportadora nos últimos 20 anos trouxe, assim, no Brasil, novos atores ao cenário das negociações internacionais. Isso também contribuiu para que fosse baixo, e às vezes praticamente inexistente, o esforço das associações representativas de segmentos do agronegócio na defesa de seus interesses durante a rodada. Na prática, significou que a questão sobre a organização do setor não era se o grupo de interessados era grande ou pequeno. A questão é que não havia razão suficiente para uma ação coletiva.

O fato de os resultados da Rodada Uruguai ficarem aquém do que se poderia esperar pode ser visto como um fator que contribuiu para que, com o ganho de competitividade adquirido nos anos seguintes,

houvesse um esforço coletivo do setor privado do agronegócio de forma mais expressiva na Rodada Doha. A oitava e última rodada sob o Gatt deve ser vista, segundo Jank e Jales (2005), como um divisor de águas no que se refere à liberalização comercial da agricultura, pois desafiou a intocabilidade do protecionismo agrícola e levou à definição de mudanças nos esquemas em funcionamento até então. Com o protecionismo mantido ainda em níveis considerados elevados, o aumento da competitividade internacional do agronegócio brasileiro e a diversificação de sua pauta exportadora foram peças-chaves para levantar, no setor, o interesse em brigar pela derrubada de barreiras enfrentadas em outros mercados. Essa oportunidade de esforço coletivo surgiu nas discussões de novas negociações internacionais nas quais o país se envolveu, sendo uma delas a denominada como Rodada Doha.

V.II - Nova dinâmica de organização do setor privado

A limitada participação do setor privado nas negociações da Rodada Uruguai e na criação do Mercosul, que gerou a percepção de que isso impediu ganhos maiores nesses acordos para as empresas, a criação da OMC e a abertura comercial do país "conduziram os empresários a

se organizarem de forma efetiva para influenciarem as negociações multilaterais de comércio das quais o Brasil participava" (CARVALHO, E., 2003, p. 369). É preciso reforçar, no entanto, que a agenda agrícola ofensiva só pôde ser viabilizada porque o agronegócio brasileiro ganhou competitividade. Se fosse incapaz de competir nos mercados externos, poderia ter uma postura neutra, com uma agenda voltada basicamente para o mercado interno, ou até defensiva, se corresse riscos em relação à competição externa.

Alguns dos motivos que levaram a uma reestruturação do agronegócio, como a abertura comercial, e a baixa participação nas discussões sobre o Mercosul e a Rodada Uruguai, também influenciaram o setor industrial. E foi nesse contexto que, em 1996, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) coordenou a formação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). A instituição supra-setorial foi criada para coordenar a influência dos empresários nas negociações internacionais e o diálogo com o governo sobre esses temas. No início atuou nas discussões da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), envolvendo-se mais tarde em outros temas, em especial no lançamento da nova rodada da OMC e na discussão do acordo Mercosul-UE. "[...] representou um momento de inflexão importante de arregimentação e estruturação das atividades

participativas dos empresários em torno das negociações multilaterais” (CARVALHO, M.I.V., 2003, p. 370).

Mas a diferença de percepção entre o setor agrícola e o industrial (esse último defensivo) sobre custos e benefícios de uma abertura comercial levaram o primeiro a criar, em fevereiro de 1997, um canal para discussão interna e com o governo sobre as negociações, em especial sobre a OMC, sem deixar a CEB (CARVALHO, M.I.V. op.cit.). A diferença de posturas chegava ao ponto de o setor agrícola demandar maior liberalização para a importação de insumos industriais e de bens de capitais usados na sua cadeia produtiva, o que o setor industrial nacional não queria (CARVALHO, M.I.V., 2003). Tal canal foi o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, que na prática funcionou a partir de 1999 e que trabalhou para formar posições para a nova rodada da OMC. A previsão era de essa negociação ser lançada no final de 1999, em Seattle (EUA). Para tanto, houve reuniões com as principais cadeias produtivas do agronegócio para mapear prioridades e estabelecer uma agenda para buscar influenciar as estratégias negociadoras, segundo Beraldo (2001).

O fórum foi articulado pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), pela CNA e pela Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), para tratar das negociações internacionais (bilaterais, regionais e multilaterais) em que o Brasil estava envolvido (ou viria a se envolver). A secretaria executiva do Fórum ficou a cargo da CNA, que tinha uma estrutura técnica mais organizada¹⁸. Um ano antes, a CNA havia criado o Departamento de Assuntos Internacionais e Comércio Exterior, além de ter sido criada uma Comissão Nacional de Comércio Exterior para assessorá-la técnica e politicamente em temas internacionais, o que apontava para o maior interesse, pelo menos de parte dos membros da CNA, nas negociações internacionais.

Segundo Carvalho, M.I.V. (2003), o setor agrícola percebia que a falta de um organismo coordenador de posições afetou sua capacidade negociadora na Rodada Uruguai e no Mercosul, e que era preciso reforçar sua posição junto a seus aliados no Executivo, em especial o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Segundo Beraldo, o fórum levantou quais eram as entidades vinculadas direta ou indiretamente ao agronegócio e promoveu reuniões para discussão dos temas da agenda negociadora. Foram produzidos documentos sobre os

¹⁸ Informação fornecida por Antonio Donizetti Beraldo em entrevista (2008).

interesses setoriais e esses encaminhados ao governo. A reunião de Seattle contou com a presença de cerca de 15 empresários do agronegócio, segundo Camargo (2008).

V.III - Criação de canais de interlocução governo-empresas

Por trás do esforço do agronegócio de defender seus interesses, um dos motivos encontra-se no fato de que, embora reconhecendo que a tarefa de negociar acordos internacionais seja competência do governo, são os setores econômicos que praticam o resultado das negociações no dia a dia, se beneficiando de ganhos e arcando com os prejuízos (BERALDO, 2001). Isso pode ser traduzido da seguinte forma: o governo negocia, mas o setor privado tem de definir os interesses que quer que o governo defenda. Dessa forma, o setor privado assume que é parte do processo de negociação e de seus resultados.

Não apenas o setor privado organizou-se para definir sua agenda, mas também moveu-se para defendê-la em canais formais e informais de interlocução. Dois canais formais tiveram relevância durante o processo de negociações da Rodada Doha. Ambos foram criados para a

interlocução entre governo e setor privado. Um deles foi Câmara de Assuntos Internacionais e o outro foi o chamado Grupo Técnico Informal. A câmara faz parte de uma ação do MAPA em que se criou uma série delas, temáticas e setoriais, para discussões de questões de toda a cadeia do agronegócio. Formada por representantes de diversos órgãos governo, de segmentos do setor privado, dos trabalhadores e de organizações não-governamentais, seu caráter é consultivo e de assessoramento do ministro da Agricultura. Uma de suas funções é propor e encaminhar soluções ao ministério para a melhoria do setor agrícola, considerando a expansão das exportações. Os temas abordados nas reuniões foram vários e não apenas a OMC. Permitia a expressão das “angústias” do setor privado.

O número de participantes da câmara era amplo, com cerca de 50 membros. Foram indicados ao ministro, a quem cabia o convite para participação. O presidente tinha de ser um representante do setor. Desde sua criação, em julho de 2003, até o final de 2006, houve apenas dez reuniões ordinárias, convocadas em caso de maior necessidade de debate ou exposição do desenrolar das negociações. Segundo um negociador do Brasil na OMC, funcionava como mecanismo de transparência, com a exposição em especial de fatos já ocorridos nas

negociações. Nesse foro, o negociador mostrava as propostas do Brasil, como foram negociadas e as razões para tal, tentando indicar que buscou-se encampar as idéias dos membros da câmara. Conforme observa o negociador, as propostas apresentadas eram, em geral, previamente discutidas no grupo técnico informal que as definia e no qual havia representantes do setor privado. Divergências maiores entre governo e setor privado, que tendiam a não ser muitas devido ao interesse ofensivo dos empresários e do governo, podiam ser levadas diretamente pelos empresários ao ministro, para que esse tratasse das questões num nível superior, com seus pares em outros ministérios.

O Grupo Técnico Informal foi uma iniciativa do departamento do Itamaraty encarregado da OMC. Decorreu da avaliação de que a câmara funcionava mais como foro de transparência que de participação, sendo inapropriada para a discussão de propostas técnicas detalhadas. Optou-se por um grupo enxuto, inicialmente de representantes do Itamaraty, dos ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além de representantes privado, sendo um deles pela CNA/Fórum e outro pelo Instituto de Estudos do Comércio

e Negociações Internacionais (Icône). Em 2004, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foi adicionada.

O grupo foi visto pelo MRE como uma oportunidade para testar suas idéias de propostas a serem levadas ao G-20. Seus participantes o definem como um canal operacional eficiente, mas informal no sentido de que não tem regimento interno e registros como atas. Pelo seu funcionamento, pode ser considerado formal, no sentido de que seus membros, metas e forma de trabalhar estão definidos e até agora seguem estáveis. As reuniões se dão conforme a necessidade, o que já ocorreu várias vezes por semana ou algumas vezes por mês, e de forma muito mais freqüentes que as da câmara. O Itamaraty afirma que a informalidade está também no fato de que um participante responde a outro, mas o ministério sente-se de certa forma “dono” do grupo, pois dele deverá sair uma proposta que tenha a concordância do ministério.

Diferentemente da câmara, no grupo a discussão é técnica e apenas sobre a OMC, podendo incluir questões tratadas na câmara. O caráter técnico é um diferencial importante, ao fazer desse grupo o foco de discussão e elaboração das propostas do Brasil para a Rodada Doha.

Questões políticas podem estar por trás de demandas, mas o debate dá-se em torno de argumentos técnicos. Por ter essa característica e ser mais compacto, é mais eficiente para elaboração de propostas detalhadas. Seus membros não estão no topo do escalão das instituições que representam, mas estão envolvidos na negociação da rodada pelo lado do governo ou do setor privado.

A cada encontro a discussão é sumarizada pelo representante do Itamaraty, que em geral envia as instruções para a chefia do departamento econômico do MRE, encarregada da OMC, e à missão em Genebra. Informações são trocadas entre todos esses atores do MRE, sem uma seqüência definida. Eventualmente um tema pode ir a instâncias superiores do Itamaraty, o que ocorre em especial quando o ministro participa de uma negociação com seus pares na OMC ou em caso de divergências maiores. Mesmo com tal canal, assim como na câmara, divergências podem levar a contatos informais entre representantes do setor privado e do governo, inclusive de mais alto escalão. A formação da câmara e do grupo técnico foram iniciativas do Executivo, o que significa que boa parte da interlocução depende da ação do governo. No entanto, é o setor privado, ao se preparar melhor

para tentar influenciar a política comercial, tem participado ativamente desses canais e, de forma pragmática, buscado aproveitá-los.

O setor privado reconhece que a participação na câmara e no grupo técnico não garante que todas as suas propostas sejam acolhidas pelos negociadores brasileiros. O Itamaraty, como chefe dos negociadores brasileiros, leva ao G-20 o que considera viável de ser aceitável, ou ao menos viável como base inicial para discussão de uma posição dentro desse grupo e no país. No entanto, o fato de participar desses foros e dar amparo técnico a esses negociadores permite supor que o setor empresarial tem uma janela de oportunidade para exercer influência sobre o governo.

V.IV – As ações coletivas por meio das associações

De acordo com Wilson (1980), a percepção de custos e benefícios sobre uma determinada política é que definirá como um ator se mobilizará. Por custo entende-se qualquer ônus, monetário ou não, que a política acarretará. Benefícios são as satisfações, monetárias ou não. Em sua teoria são identificados quatro tipos de coalizões que podem se formar,

classificadas como política majoritária, de grupos de interesses, de clientela e empreendedora. Seu trabalho guarda semelhanças com o de Lowi (1963), tendo ambos uma visão pluralista de que não há apenas uma estrutura de poder funcionando para todo tipo de política e que as categorias de política podem ser divididas não por temas, mas por características funcionais. Lowi (1963) defende que uma relação política (politics) é determinada pelo tipo de política (policy) em jogo. Portanto, para cada política deverá haver um tipo de relação. Para o autor, é com base nas expectativas e na história de decisões anteriores dos governos que os temas serão tratados pelos atores. São identificados três tipos de políticas, conforme o impacto ou expectativa de impacto na sociedade, sendo elas a distributiva, a regulatória e a redistributiva.

A atuação do setor empresarial brasileiro na Rodada Doha, e especificamente do agrícola, pode ser explicada com base nesses dois trabalhos. Na atual rodada é possível colocar o grupo no segundo tipo de grupos identificados por Wilson (op.cit.), o de interesses, em que serão dados benefícios a um grupo relativamente pequeno e identificável, com os custos cabendo a um outro também pequeno e identificável, cada um ficando em pólos diferentes. Esses grupos são ativos em praticamente todos os tipos de políticas, mas em algumas, em

especial, como a de comércio exterior. O autor não qualifica o que significa pequeno e embora os setores industrial e o agrícola não tenham tamanhos reduzidos, são identificáveis e com percepções diferentes sobre a rodada. Essa categoria guarda semelhança com a de políticas regulatórias de Lowi (op.cit.), em que o impacto é individual e específico. Embora o impacto ocorra sobre segmentos específicos da sociedade, não pode ser desagregado por indivíduos do segmento, porque esses devem seguir a regra geral. Políticas de comércio exterior encaixam-se nesse padrão.

Nos tópicos a seguir serão mostrados com maior detalhamento a movimentação de entidades representativas do setor privado do agronegócio. As associações estudadas são as de caráter geral e as por produtos. No caso dessas últimas, trata-se de associações que representam a agroindústria, ou seja, de produtores com atividades industriais. O que se busca neste trabalho é mostrar os interesses desse empresariado em Doha, decorrentes de maior competitividade do setor, as diferenças com o que ocorreu durante a Rodada Uruguai e como se deu o esforço de defesa da agenda ofensiva na rodada atual.

V.IV.I CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária Nacional

A CNA, criada em 1964 por decreto-lei, é a representante legal da cadeia produtiva da agricultura. Como demonstrado anteriormente, sua origem remonta ao modelo corporativista do Estado Novo do presidente Getúlio Vargas. A confederação tem uma estrutura piramidal, representando 27 federações, que estão ligadas a 2,3 mil sindicatos rurais, os quais representam 1,7 milhão de produtores rurais. O setor agropecuário conseguiu de certa forma ficar fora desse modelo até quando, no governo João Goulart (1961-1964), o Estatuto do Trabalhador Rural definiu prazo de três meses para a CRB mudar seus estatutos e transformar-se em CNA (Confederação Nacional da Agricultura). Isso se efetivou, em meio à resistência do setor, após o golpe militar de março de 1964.

Daí até o fim do regime militar, a CNA manteve com o governo uma relação de simbiose que desgastou “sobremaneira sua legitimidade para representar os interesses do patronal agrário [...]” (Silva, O.H., 1992, p. 166). A CNA perdeu seu caráter combativo, em meio a uma política dos governos militares de modernizar de forma conservadora a agricultura,

favorecendo a concentração fundiária e a concessão de crédito a segmentos que representavam a elite agrária da CNA. Isso distanciou a confederação de sua base e, como demonstrado anteriormente, incentivou a criação de associações de segmentos do agronegócio. Com a redemocratização, a entidade buscou distanciar-se do governo e se aproximar de suas bases, mesmo aceitando compartilhar a representação do setor com essas associações (SILVA, op.cit.).

No que se refere especificamente às negociações internacionais, embora a CNA represente apenas os produtores rurais, sua atuação tem como foco a classificação de produtos agrícolas do acordo fechado na Rodada Uruguai e que envolve itens da agroindústria (BERALDO, 2008). Houve, desde 1998, uma preparação maior da confederação para participar de negociações internacionais, com a criação de um departamento para o assunto e da coordenação do fórum de negociações internacionais, cuja secretaria executiva ficou a cargo da CNA. Nesse sentido, a instituição representou o setor em diversos foros. Embora produtores estejam mais focados em questões de curto prazo, a entidade trabalhou com o cenário de longo prazo, em razão da capacidade de ganho do competitivo agronegócio brasileiro com uma maior liberalização comercial, segundo Beraldo (2008).

Associações que representam segmentos do agronegócio apontam a CNA como uma entidade de representação mais política do setor para essas negociações, sem grande capacidade técnica para a realização de estudos profundos sobre o assunto, visto que o departamento que cuida dessa área não tem estrutura para tal. Seu protagonismo nas negociações internacionais é visto como limitado em relação ao que representam seus associados no agronegócio brasileiro. Documentos gerados pela associação sobre negociações internacionais têm caráter mais geral sobre o setor do que sobre segmentos especificamente. Ao mesmo tempo, essa generalidade é percebida, por segmentos do agronegócio, como um sinal da capacidade política da entidade de reunir representantes de diferentes segmentos para a elaboração de documentos de posição do agronegócio, mesmo que assinados apenas por uma parte deles, ou seja, pelos mais interessados num assunto específico como a Rodada Doha.

Neste caso, o fato de o grupo ser grande pode ser uma explicação crucial, na linha da teoria de Olson (1999), para um esforço de ação coletiva. Visto que as negociações comerciais têm caráter fundamentalmente econômico, carece à CNA outros estímulos para

defender os interesses de membros a favor da liberalização agropecuária, como seria o caso seguindo a linha de Moe (1980a, 1980b). Parece faltar ainda à CNA uma massa crítica que lidere uma atuação mais expressiva da associação, pois os indícios são de que essa massa crítica decidiu se concentrar ou em atitudes coletivas como o Icone, ou em atitudes isoladas de defesa de interesses de seus segmentos, por meio de conversas diretas com representantes do governo federal.

V.IV.II – Abag - Associação Brasileira de Agribusiness e

SRB - Sociedade Rural Brasileira

A Abag foi criada em 1993 e tem 58 associados bastante diversificados, entre os quais empresas e associações de diversos segmentos do agronegócio, como o de fertilizantes, máquinas agrícolas, produção agrícola e pecuária, bancos e até comunicação. Surgiu para incentivar relações entre os diferentes segmentos do agronegócio e com foco em interesses comuns, mas por ser uma associação vertical, seu objetivo de representar interesses desses membros é dificultada, devido aos conflitos entre empresas concorrentes e entre segmentos que

transacionam entre si (NASSAR, 2001). Uma de suas estratégias para lidar com esses conflitos é não se pronunciar sobre temas controversos.

De acordo com Nassar (op.cit.), a associação buscou posicionar-se em três temas, sendo um deles o comércio internacional. Como demonstrado anteriormente, a associação teve iniciativas pró-ativas sobre a discussão e defesa dos interesses do agronegócio, como foi o caso na formação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e na criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône). Também demonstrou interesse no tema ao ratificar documentos com outras entidades em defesa da posição do agronegócio. Mas é interessante ressaltar que ao evitar ações específicas para determinados segmentos, coloca-se numa posição de defensora de temas generalizados, inclusive nas questões do agronegócio. Sem entrar no mérito específico dos segmentos, sua capacidade de defender cada um deles fica minada e essa atividade é deixada, portanto, para as associações de segmentos de produtos do agronegócio, atuando num nível de defesa de interesses semelhante ao da CNA. Segundo Nassar (2001), as ações da Abag são muito determinadas pelas ações do presidente em exercício. Isso pode explicar, em parte, seu envolvimento nas negociações internacionais.

Com a Abag parece ocorrer algo semelhante ao que ocorre com a CNA: num grupo grande e diversificado, a ação coletiva é dificultada e acaba por faltar massa crítica para a realização de tal esforço. Há ainda a questão de que a Abag não dispõe de recursos técnicos e financeiros para suas ações e se apóia em parceria com outras entidades e grupos do agronegócio (NASSAR, op.cit.).

Em razão de seu tamanho, a SRB tem problemas similares às da Abag para ser o centro de um esforço coletivo do setor, inclusive no que se refere a negociações internacionais. Na aplicação de uma classificação de eficiência das associações do agronegócio, Nassar (2001) inclui SRB e Abag nos grupos grandes, em que a heterogeneidade é mais importante do que o tamanho para medir a eficiência na provisão de bens coletivos. Embora com mais dificuldade de definir seu mercado de atuação do que a Abag, que tem objetivos melhor definidos, as ações da sociedade também dependem muito do presidente em exercício. A SRB participa de diferentes foros de discussão sobre negociações internacionais, mas também não é foco de posicionamentos detalhados do setor e não tem recursos para efetuar estudos técnicos detalhados. Segmentos do agronegócio apontam que a SRB têm dificuldades

similares às da Abag de organizar e dispor de recursos para uma ação coletiva do agronegócio.

Na Rodada Uruguai, o presidente da SRB participou de reuniões do setor privado de países do Grupo de Cairns, em 1990, pois se percebia uma possibilidade de resultados positivos de abertura de mercado para os setores ofensivos. A questão internacional era uma das prioridades da entidade, mas sua agenda incluía interesses ofensivos e defensivos. A entidade se articulava com outras, como CNA e OCB, assim como ocorre para a Rodada Doha, na defesa dos interesses do agronegócio, porém, em boa parte seu trabalho se concentrava em dar apoio político. Para a Rodada Doha foi percebida uma tendência a poucos resultados positivos de abertura de mercado, segundo Camargo¹⁹ (2008) e o caráter da agenda é mais ofensivo, com interesses expressos principalmente em abertura de mercados protegidos, aumento de renda externa e ganho de competitividade. Um grupo pequeno de membros (cinco em geral) se mobiliza para a defesa da agenda do segmento e formam um grupo basicamente de produtores maior grau de conhecimento técnico sobre o assunto. A SRB apresentou, no entanto, opiniões divergentes às do Icone, quando defendeu que na reunião ministerial de Cancun e na

¹⁹ Camargo atuou na cúpula da SRB.

de Hong Kong (em dezembro de 2005) o governo deveria priorizar a discussão de subsídios e não à de tarifas. Quando não se sentia ouvida, a SRB recorria a outros foros para expressar sua posição ao governo.

V.IV.III - ABIPECS – Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Suínos

A Abipecs foi criada em 1998, após a fusão de uma associação de criadores e outra de exportadores de carne suína, e é formada por 26 empresas agroindustriais. A produção do setor não teve variações expressivas. Entre 2002 e 2006 ficou na faixa de 2,88 milhões de toneladas equivalentes em carcaça ao ano, mas houve períodos de queda, chegando a 2,62 milhões em 2004. O salto expressivo ocorreu na exportação, que entre 1998 e 2007 pulou de 81,5 mil toneladas equivalentes (US\$ 153,8 milhões) para 606,5 mil toneladas equivalentes em carcaça (US\$ 1,04 bilhão). O Ministério da Agricultura (2008) projeta que de 2007/2008 a 2017/2018 a produção de carne suína crescerá 1,86% ao ano. E as exportações darão novo salto para atingirem 970 mil toneladas. No ano passado, o Brasil, era o quarto maior produtor do mundo (perdia para China, EU-27 e EUA, e o quarto maior exportador do mundo (perdia para EUA, EU-27 e Canadá).

Embora praticamente todas as empresas da Abipecs exportem, há uma concentração das vendas externas num grupo pequeno. Em 2006, as cinco maiores associadas responderam por 68% das exportações feitas por todos os membros da Abipecs e por 66,7% das vendas do setor, incluindo os não associados. Esse é um grupo que pode-se considerar uma massa crítica dentro da associação, na linha de Marwell e Pereira (1985). Essa é uma característica que se repetirá nas outras associações de segmentos que são objeto de estudo desta pesquisa.

Essa massa crítica de associados está interessada em arcar com o custo da organização da associação para a promoção do comércio internacional e tem mais recursos para isso do que os outros. Esses recursos incluem os financeiros e de informação. De acordo com a Abipecs, como a arrecadação de recursos é proporcional às exportações, as grandes empresas exportadoras pagam mais e pressionam mais, inclusive por ações pró-ativas na Rodada Doha. Num grupo exportador, teoricamente todos têm interesses em abrir mais mercados, mas nem todos podem dar a esse “bem coletivo” o mesmo valor. Para defender seus interesses, a Abipecs foi uma das sócias fundadoras do Icone, que subsidia a associação com estudos técnicos

sobre as barreiras que enfrenta no comércio externo. Dessa forma, se preparou melhor para atender à pressão da massa crítica para defesa de seus interesses.

Na Rodada Doha, o segmento de carnes suínas é ofensivo. Embora esperasse ganhos pequenos na negociação, suas prioridades, em ordem decrescente de importância, era obter abertura de mercados, ganhos de renda externa e aumento de competitividade. Em relação à derrubada de barreiras, o principal interesse era o de queda de tarifas, aplicadas em especial na União Europeia, e de barreiras não tarifárias, em especial as sanitárias.

V.IV.IV Abecitrus – Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos

A Abecitrus é uma associação peculiar, uma vez que atualmente representa apenas uma empresa, a Cutrale, que a fundou em 1988. Porém, ganhos que a associação obtém, muitas vezes são para todo o segmento. A entidade se apresenta como a representante do setor produtor e exportador de suco concentrado de laranja do Brasil, que no

Estado de São Paulo significa 10 indústrias e 19 mil propriedades rurais. Essa "representação" é facilitada pela homogeneidade do segmento, que exporta o mesmo produto, para os mesmos mercados e a partir da mesma origem. Embora suas conquistas como associação muitas vezes se estendem a outras indústrias do setor, um ponto importante é que quem faz a agenda é a Cutrale, ou seja, as indústrias "caronas" não têm poder de decisão sobre ela. De 52 fábricas de suco de laranja, quatro exportam 95% e consomem dois terços da laranja disponível no país. A Cutrale representa em torno de 40% disso.

As vendas brasileiras de suco de laranja começaram a crescer no exterior na década de 70, com a quebra nos EUA. Houve uma crise na década de 90, com a recuperação da produção dos EUA, mas o setor se recuperou e é o maior do mundo. A produção brasileira representa 53% da quantidade mundial, de acordo com a Abecitrus. As exportações eram de 1,024 milhão de toneladas em 1980. Em 1980 caíram para 786 mil toneladas e em 2006 atingiram 1,393 milhão de toneladas, 86% do total mundial na safra 2007/2008. Das exportações, 70% são para a Europa, 15% para os EUA, 10% para a Ásia e 5% para outros mercados.

As vendas externas só não são maiores devido a barreiras encontradas pelo suco brasileiro. As barreiras dificultam a entrada do produto e levaram processadoras a se instalar nos EUA, para fugir das altas tarifas impostas, deixando de exportar essa produção a partir do Brasil. O principal problema apontado pela associação no cenário externo é tarifário. De acordo com Nassar (2004), as tarifas de fronteira enfrentadas pelo suco de laranja estavam, em 2003, em:

EUA - Tarifa de 44,5% e tarifa específica

União Européia-15 - Tarifa de 15,2% e cotas tarifárias

Japão - Tarifa de 21,4%

Embora represente apenas uma indústria, a Abecitrus é reconhecida, por representantes do agronegócio, como uma das associações mais combativas quando o objetivo é abrir mercados internacionais. Todas as negociações comerciais são prioridade de sua agenda e a associação busca participar de comissões, fóruns e coalizões articuladas dentro e fora do governo para defender sua agenda.

V.IV.V - Abiove - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos

Vegetais

A Abiove foi criada em 1981, em pleno intervencionismo do governo no setor. Essa era a época em que era preciso negociar margens e preços com o governo federal e era o período em que ocorriam restrições à exportação do agronegócio. Surgiu quando a produção havia se multiplicado em 10 vezes, na comparação com o início dos anos 70, e quando o Cerrado começava a despontar como a principal área de plantação do grão. A associação representa indústrias que atuam no esmagamento e refino de grãos oleaginosos e os exportadores de soja em grão e derivados. Atualmente são 11 associados, que representam cerca de 75% do processamento nacional de soja. A quantidade de grãos, farelo e óleo de soja que fica no mercado interno e o que vai para o exterior depende da safra, mas cerca de 70% é exportado. O Brasil é o segundo maior produtor de soja do mundo, perdendo apenas para os EUA, e nos últimos anos tem alternado com esse país a liderança nas exportações. Na safra 2005/6 a liderança foi brasileira, na 2006/2007 os norte-americanos voltaram a liderar e na safra 2007/08 o Brasil é o líder.

Na Rodada Uruguai, a Abiove já trabalhava pelo segmento e a percepção era de uma negociação com tendência a poucos resultados positivos de abertura de mercado. De qualquer forma, a agenda foi ofensiva e foi desenvolvida uma proposta do segmento para o chamado "level playing field" com outros países, que na prática seriam condições iguais de competição, por meio de redução ou eliminação de subsídios à exportação e por meio da queda de tarifas. As posições eram discutidas com as indústrias de óleos vegetais da Europa, EUA, Argentina e Austrália. É preciso observar, no entanto, que a associação considera parcial sua mobilização para a rodada. A equipe técnica permanente da entidade acompanhou a negociação e deu subsídios de sua posição ao governo.

Esse apoio técnico era, no entanto, muito menor do que o Icone tem sido capaz de fornecer durante a Rodada Doha. Para a atual rodada, a Abiove manteve seu interesse ofensivo. Até a semana de 21 de julho de 2008, as incertezas de ganhos na rodada incluíam, da parte da Abiove, dúvidas sobre quais seriam os ganhos para as indústrias de carnes de frango e suína, que demandam grandes quantidades de farelo de soja. Esse era um ponto importante porque abertura de mercados protegidos

aparecia como uma prioridade para a rodada, seguido da intenção de que o acordo evitasse contenciosos comerciais.

A Abiove se diferencia bastante de outros segmentos competitivos do agronegócio em relação a quais barreiras pretende ver derrubadas. Para a associação, suas prioridades na rodada eram o disciplinamento do Diferencial Tributário de Exportação (problema com a Argentina), evitar a inclusão dos produtos de membros da Abiove em lista de produtos sensíveis, redução de subsídios à exportação (em países desenvolvidos), corte de apoio doméstico (nos EUA), queda de tarifas de importação (países da Ásia, incluindo China e Índia) e barreiras não-tarifárias (em diversos mercados, em especial Europa e China). A soja em grão praticamente não é tributada nos principais mercados consumidores, mas seus subprodutos industrializados, sim. A expectativa da associação, porém, era de que os maiores cortes serão os chamados "corte de água", uma vez que os percentuais de proteção consolidados na OMC, como tetos máximos a serem aplicados pelos países, e sobre os quais serão feitas as reduções, são muito superiores às tarifas efetivamente praticadas. Subsídios, embora tenham ocorrido na produção dos EUA em alguns anos, deixaram de ser a grande preocupação do setor.

Apesar de prioridades diferentes das de outros setores, a associação afirma que não se sentiu prejudicada pelas demandas das outras associações e que discutidas em foros como o Icone. O consenso para a ação coletiva foi possível porque diálogos ocorreram com outros segmentos que também são competitivos e todos têm interesse no aumento do comércio agrícola internacional. Novamente aparece na Abiove o ponto que surge em outras situações: a de que muitas vezes a associação conversa também isoladamente com o governo para defender suas demandas específicas.

Para defender seus interesses em mercados internacionais, uma equipe técnica permanente desenvolve propostas e submete ao conselho diretor, formado por sete empresas. Há ainda contatos com consultorias e com outras associações, como a Abag, a dos produtores de soja, a Aprosoja, Abef, Abipecs e CNA. Todos os membros participam do custo, que é rateado entre eles, proporcionalmente ao volume operado por cada empresa. A associação é ainda um dos membros fundadores do Icone. Com a CNA há troca de informações, o trabalho em conjunto é considerado relevante, mas também é considerado que a ação coletiva

para a Rodada Doha é feita primordialmente por meio da Abiove e não da confederação.

V.IV.VI - Abiec – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne

A Abiec, criada em 1979, surgiu para se dar maior foco e maior agressividade na defesa dos interesses dos exportadores de carne bovina, o que não apenas ajuda na elaboração de uma agenda, mas também, no caso da Abiec, colocou-a como interlocutora do governo, de outras associações e de organismos internacionais. Naquele momento, segundo a associação, o país tinha pequena fatia do comércio mundial do produto e havia várias exigências e protecionismos que barravam sua participação de forma mais expressiva. O país tem o maior rebanho comercial do mundo (perde em tamanho para o rebanho indiano, que não é comercializado). É ainda o segundo maior produtor do mundo de carne bovina (perde para os EUA) e o maior exportador, com participação crescente e com forte diversificação de mercado.

A Abiec conta com 20 associados. Faltam números precisos sobre a participação dos cinco maiores exportadores, mas estima-se que supere 60%. Novamente, esse é o grupo que mais se envolve em questões internacionais, é mais preparado em termos de informação e recursos próprios para defender seus interesses, atuando novamente como uma massa crítica. No período mais recente, essas vendas foram em parte beneficiadas por acusações do Canadá, feitas no início de 2001, sobre a qualidade do produto brasileiro (MORAES, 2008). As acusações ocorreram num momento em que as vendas externas brasileiras demonstravam competitividade. O governo canadense alegou que suspenderia as importações da carne brasileira por suspeitar que havia no país a chamada doença da “vaca louca”. A acusação gerou forte conflito entre os dois países e, num primeiro momento, fechou outros mercados já conquistados pelo produto brasileiro. Classificações internacionais do Brasil como país de baixo risco de incidência da doença acabou por avaliar a qualidade do produto e pode ter ajudado a abrir mercados.

Na Rodada Doha, para a carne bovina as prioridades são, nessa ordem de importância decrescente, redução de subsídios à exportação na UE e nos EUA, redução de tarifas e a redução de normas sanitárias. De

acordo com Nassar (2004), a carne bovina “in natura” sofre as seguintes barreiras de fronteira:

EU-15 – Tarifas de até 176,7%, cotas tarifárias, tarifas especiais e direito de uso de salvaguarda especial

EUA – Tarifa de 26,4%, cota tarifária e direito de uso de salvaguarda especial

Japão – Tarifa de 50%

A associação também ajudou a fundar o Icone e conta com uma pessoa em Brasília para acompanhar as negociações internacionais. É uma estrutura pequena se comparada à do Icone. O Icone provê estudos técnicos, usados em foros de discussão para defesa da agenda do agronegócio, ou usados pela Abiec para conversas isoladas com o governo, em que posições específicas do segmento são defendidas.

V.IV.VII - Abef - Associação Brasileira dos Exportadores de Frangos

A Abef tem 25 empresas exportadoras como associadas, as quais respondem por 65% da produção nacional e representam cerca de 90% das vendas externas. As exportações representam de 10% a 50% das vendas dessas empresas. Mas há uma concentração das vendas externas entre elas, já que as cinco maiores exportadoras respondem por cerca de 65% do total embarcado ao exterior. São essas as empresas que melhor entendem a complexidade dos temas e a importância das negociações multilaterais. As de menor porte realizam muitos de seus negócios por meio de tradings, portanto, desconhecem a complexidade dos sistemas protecionistas internacionais. São esses grandes exportadores que fazem o maior esforço na Abef para a defesa da agenda do segmento na Rodada Doha, assim como em outras negociações internacionais.

Alem de fazer parte do Icone, a movimentação da Abef se dá por meio de ações como contratação de estudos técnicos e dois de seus 12 funcionários estudam questões internacionais. Além da articulação com entidades do Icone, há articulações bilaterais com a Abiec (carne bovina) e Abipecs (carne suína), que representam segmentos com interesses muitas vezes bastante comuns aos da Abef.

Para o setor, a Rodada Doha é quase uma negociação birregional, porque a questão de barreiras ao produto brasileiro é principalmente com europeus, já que boa parte do mercado japonês é dominado pelo Brasil e os EUA também são grandes produtores. Com a paralisação das negociações entre Mercosul e UE, a discussão sobre redução do protecionismo ficou concentrada no âmbito multilateral. A situação do frango na UE é crítica porque o bloco aplica vários tipos de barreiras ao produto brasileiro. Em 2003, o Brasil iniciou um contencioso reclamando de tarifas sobre peito salgado, vencido em 2006 por Brasil e Tailândia e implementado em julho de 2006. No entanto, os europeus aplicaram o acordo do Gatt de 1994, que permitiu à UE reajustar as tarifas e compensar os principais fornecedores com cotas tarifárias, cujo regime passou a vigorar em julho de 2007.

A agenda para Doha tem como prioridade, por ordem decrescente de importância, o fim de salvaguardas, queda de tarifas, corte de subsídio à exportação e a não inclusão do frango na lista de produtos sensíveis. De acordo com Nassar (2004), para cortes de frango as barreiras de fronteira em outros mercados são:

UE-15 - tarifa de 94,5%, cota tarifária, tarifas específicas e direito de uso de salvaguarda especial

EUA - tarifa de 16,9% e tarifa específica

Japão - tarifa de 11,9%

Desde a Rodada Uruguai, é a Abef que defende os interesses do setor, mas naquela época a percepção da negociação era superficial, tanto que o envolvimento com as negociações no sistema multilateral ocorreu a partir de 2001, quando se dava a preparação para a Rodada Doha. Naquela época, a expectativa com a rodada era, por ordem de prioridade, abertura de mercados protegidos e aumento de renda externa.

V.IV.VIII – União- Unica da Indústria Canavieira do Estado de São

Paulo

A Unica foi criada em 1997, quando o setor foi desregulamentado. Essa desregulamentação levou ao fim de cotas de exportações de açúcar, fim dos planos de safra e liberalização dos preços do álcool. Seu

surgimento decorreu da percepção dos empresários de que precisavam de uma representação única perante o Estado, visto que as empresas tinham demandas comuns e a divisão de representação prejudicava o setor, segundo Nassar (2001). Essa percepção de objetivos comuns mostrou-se errada com o passar do tempo. Nos anos anteriores à criação da Unica, o setor era representado pela Associação das Indústria de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (AIAA), que representava 70% dos usineiros, os sindicatos patronais, os grupos Sopral, Copacesp e Ada (NASSAR, op.cit.). A entidade representa em especial os usineiros favoráveis ao livre mercado e à maior independência do setor em relação ao governo, trabalha pelo aumento do consumo de álcool combustível no exterior e pelo fim de barreiras comerciais a esse produto e ao açúcar.

Na Rodada Uruguai o setor privado teve participação muito limitada nas negociações. Não poderia ser diferente com um setor altamente regulamentado. Com a liberalização e a modernização de parte das usinas, as que ganharam competitividade internacional demandaram mais mercados. Carvalho, E. (2008) afirma que ao assumir a presidência da entidade, em 2000, buscou informações sobre o que impedia o maior acesso do produto brasileiro a outros mercados. Foi

com base nesse levantamento que ficaram mais claras quais as barreiras. A disputa comercial com a UE deixou isso ainda mais claro. Tanto que a Carvalho foi um dos patrocinadores iniciais da idéia de se formar o Icone.

Na Rodada Doha, tanto açúcar quanto álcool estão na agenda do setor. Houve uma percepção do segmento de que com a preocupação com o meio-ambiente e com o uso de milho nos EUA para a produção de álcool combustível, esse produto poderia ter chances de ter suas vendas facilitadas por meio de decisões na rodada. Quanto ao açúcar, as barreiras não são poucas. Segundo Nassar (2004), as barreiras de fronteiras enfrentadas pelo açúcar bruto são:

- UE-15 - tarifa de 160,8%, cota tarifária, direito de uso de salvaguardas especiais tarifas específicas
- EUA - tarifa de 167%, cota tarifária, direito de uso de salvaguardas especiais tarifas específicas
- Japão - tarifa de 154,3%

V.V – Icone - Instituto de Estudos do Comércio e Negociações

Internacionais

O Icone é uma novidade na movimentação do setor privado para as negociações internacionais. Por meio dele, segmentos da agroindústria estabeleceram um diálogo de mais alto nível técnico com o governo, o que pode ter aberto uma oportunidade para que o empresariado influenciasse a elaboração de propostas brasileiras para a Rodada Doha. O Icone pode ser visto como uma nova tática do setor agrícola em sua estratégia de abertura de mercados externos e também de interlocução com o governo. O instituto foi criado a partir da idéia do engenheiro agrônomo Marcos Jank de estabelecer um suporte profissional para o setor agrícola, num momento em que negociações da Alca e entre Mercosul e UE poderiam deslanchar, e em que se sabia que em agosto de 2003 haveria o encontro ministerial de Cancun da OMC, para definir importantes passos da rodada. O instituto foi inspirado no Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (Abare), órgão de pesquisas agrícolas do governo e do setor privado australiano e que teve, na Rodada Uruguai, papel de dar suporte técnico à Austrália e o Grupo de Cairns, de forma similar ao que o Icone tem feito para o Brasil na Rodada Doha.

A idéia do Icone encontrou eco em empresários do agronegócio que concordavam com tal necessidade e que fizeram a articulação política e financeira para implantar o instituto. Esses empresários eram Eduardo Carvalho, então presidente da Unica, Luiz Fernando Furlan, então da Fiesp e ligado à indústria de frangos e suínos, e Roberto Rodrigues, então presidente da Abag. Os sócios fundadores do Icone foram a Abiove, a Abef, a Abiec, a Abipecs, a Fiesp e a Unica. O instituto foi criado oficialmente em março de 2003. A atitude de Jank e das lideranças das instituições têm paralelo com o conceito de empreendedor político de Moe (1980b). O que esses executivos fizeram foi um movimento para atender os interesses de membros das associações que representam e garantir a sobrevivência das associações. Conseqüentemente, trabalham por suas próprias sobrevivências como líderes nos segmentos em que atuam.

Com o Icone seria possível uma voz única do setor e uma visão mais ampla das necessidades do agronegócio, do que cada segmento necessitava, e de como se poderia formar uma agenda ampla, segundo Carvalho, E. (2008). Como na OMC as discussões resultam basicamente em regras gerais para cada setor, com trocas entre eles (concessões de abertura são feitas num setor esperando-se ganho em

outro), uma visão mais ampla tende a facilitar a formação de uma agenda e o diálogo com os negociadores brasileiros. O Icone também foi criado para se entender melhor o que significariam, na prática, as ofertas dos outros países, e para dividir o custo de um centro de pesquisas para apoio técnico.

A meta do trabalho do Icone está alinhada à estratégia do setor agrícola de reduzir o protecionismo aos produtos brasileiros, o que o faz atuar apenas para grupos ofensivos. Entre seus objetivos está o de dar apoio técnico aos formuladores de políticas públicas, negociadores brasileiros e o setor privado na definição de estratégias relacionadas à liberalização e integração comercial. Faz isso por meio de estudos, relatórios de pesquisa, bases de dados e informações estratégicas sobre as questões agrícolas e agroindustriais nas negociações internacionais em geral, não só na OMC. Até mesmo correspondências do setor privado ao governo são feitas pelo Icone, quando é necessária uma argumentação técnica, sem que esse as assine. Isso porque o Icone não toma atitudes de características políticas. Os estudos podem ser elaborados a pedido dos mantenedores ou por iniciativa dos executivos do Icone, mas todos devem ser aprovados pelo conselho do instituto, que é formado por seus membros.

O apoio técnico do Icone ao setor privado foi solicitado pelo governo e isso tem se repetido com certa frequência. Essa demanda do governo é indício de não tem condições de fazer estudos técnicos detalhados e de que decidiu não utilizar seus recursos para ter essa capacidade. Estabeleceu-se assim uma situação, em determinados momentos, aparentemente de duplicidade, em que lobby e assessoria ao governo caminham juntas. O instituto acaba sendo um apoio desses dois atores para a Rodada Doha, elevando o grau de segurança e de argumentação nas conversas do setor privado com o governo, nas discussões do governo com outros membros do G-20 e nas negociações com países de fora do G-20.

É importante observar que a CNA/Fórum e o Icone passaram a ser solicitados pelo governo para participar de reuniões com interlocutores do Brasil no G-20 e com outros países. Dessa forma, dão suporte técnico com a apresentação da posição do país e cálculos de propostas do grupo surgidas nos encontros, superando até mesmo as expectativas do instituto. A presença de ambos contribui para legitimar as propostas brasileiras perante seus interlocutores. As participações em geral ocorrem em encontros com interlocutores de outros governos de níveis

semelhantes aos que representam o Brasil, mas tem também havido abertura para acompanhamento de reuniões de escalões superiores, mesmo que apenas como observadores.

Está fora dos objetivos do Icone fazer lobby ou qualquer representação política. E essa parece ser uma peça fundamental para manter o instituto funcionando sem que haja conflito de interesses entre seus membros. Decisões sobre os estudos são por consenso entre os associados. "Tinha de ser por consenso, porque como a associação é voluntária, se um membro votar contra um estudo, o interessado nele vai embora" Carvalho (2008). Para chegar ao consenso, cada membro coloca seu ponto de vista e necessidades.

Logo nos primeiros anos de trabalho do Icone, houve uma situação em que alguns membros defendiam que o subsídio era a principal barreira ao comércio a ser combatida na OMC, enquanto outros defendiam maior prioridade a redução de tarifas, inclusive Jank. "A questão, no entanto, nunca foi um ou outro, mas quanta ênfase dar a cada um dos temas" (JANK, 2008). A solução foi técnica, com estudos feitos sobre os três pilares da negociação agrícola da OMC. Paralelamente, cada

segmento tem feito defesas de pontos específicos de seus produtos em outros foros e em conversas isoladas com o governo. Ao indicar que percepções de distribuição de custos e benefícios determinam os tipos de coalizões que se formam numa relação política, Wilson chama atenção para o fato de que “isso não necessariamente determina quem vai vencer.” (WILSON, 1980, p. 429). Vencer ou perder depende da influência da coalizão e do cenário naquele momento. É o que parece haver na movimentação do agronegócio.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo central verificar se houve mudança na organização do setor privado do agronegócio para a defesa de seus interesses em negociações comerciais internacionais. O foco foi dado ao período compreendido entre a Rodada Uruguai, lançada em 1986 e

fechada em 1994, e a Rodada Doha, lançada em 2001. Vários materiais foram produzidos a respeito da Rodada Uruguai e das negociações nas quais o Brasil se envolveu nos anos seguintes, como a para criação da Alca, para a assinatura de um acordo Mercosul-UE e sobre a Rodada Doha. No entanto, é escasso o material disponível sobre a atuação do setor privado nessas negociações, especificamente no que se refere a ações tomadas pelos empresários para defenderem seus interesses. Também são escassos materiais que detalhem as demandas de cada segmento do agronegócio para tais negociações.

As teorias de ação coletiva foram utilizadas como base teórica deste trabalho. A ação coletiva pode ser entendida como a união de indivíduos para a obtenção de um benefício coletivo, que será usufruído por todos do grupo. Pela teoria de Olson (1999), a existência de um interesse comum não garante a ação coletiva. A organização para a provisão de um bem é influenciada também por outros fatores, sendo o tamanho dos grupos uma questão crucial. Em conformidade com a teoria de Olson, a ação coletiva empreendida pelas associações teve como razão principal o interesse econômico de maior abertura de mercados internacionais para seus produtos. Motivos extra-rationais, como os que Moe (1980a,

1980b) afirma que possam mover um grupo, não parecem explicar a organização do empresariado para defesa de sua agenda.

Há também ressonância da teoria de Olson (op.cit.) no que se refere ao nível de ação coletiva empreendida por grupos pequenos e as empreendidas por grupos grandes. Nos casos analisados por esta pesquisa, grupos pequenos (as associações de produtos) parecem ter tido mais sucesso sucedidos na capacidade de se organizarem e defenderem seus interesses do que os grupos grandes (como CNA). Os pequenos se uniram na formação do Icone, instituto criado para aumentar o nível de argumentação técnica dessas associações. Isso porque as entidades perceberam que não basta o discurso anti-protecionismo. É preciso que o discurso tenha bons argumentos técnicos. Quanto aos grupos grandes, a diversidade de segmentos que representam parece ter dificultado sua organização. Frente à possibilidade de contar com o grupo grande e a de se organizar num grupo de menor tamanho, as associações da agroindústria que tem agenda internacional ofensiva preferiram dar maior ênfase à segunda opção, aparentemente deixando em segundo plano a opção de atuar apenas por meio do órgão oficial de representação do setor, no caso, a CNA. Compõem um grupo menor para pagar os custos de sua ação

coletiva, mas o benefício que essa ação traz parece maior. Pode-se dizer que estudos para mapear necessidade de seus associados e para indicar possíveis soluções são feitos praticamente sob medida.

Esta pesquisa parece indicar, no entanto, que apenas a questão do tamanho do grupo pode não ser suficiente para explicar o que tem ocorrido em relação à organização das associações do agronegócio com agenda ofensiva. A teoria da massa crítica de Oliver, Marwell e Teixeira (1985) parece, se não explicar totalmente, complementar o trabalho de Olson (op. cit.). De acordo com os autores, numa análise de ação coletiva é importante considerar a função de produção entre os recursos aplicados para a ação coletiva e o nível de bem coletivo que será atingido. Também é preciso considerar a heterogeneidade de interesses e recursos entre os membros do grupo. Dentro das associações de segmentos do agronegócio, há uma considerável heterogeneidade de recursos e interesses, uma vez que uma parte pequena de seus membros concentra uma parte grande das exportações. Essa pequena parte dos membros das associações, e que pode ser chamada de massa crítica, tende a ser a que tem mais recursos para aplicar numa ação coletiva e a que tem mais interesse nelas. Ainda segundo o trabalho de Oliver, Marwell e Teixeira (op.cit.), é

preciso considerar que o esforço inicial feito pelo grupo de interessados em maior abertura do comércio agrícola gera um ganho inicial importante, e que mesmo que outros indivíduos contribuam para se obter esse bem, o ganho subsequente aumentará em proporções menores. O resultado é que, percebendo isso, muitos membros resolvem não contribuir para a provisão do bem coletivo e atuam como caronas.

Os recursos desses indivíduos das associações parecem decorrer do ganho de competitividade que o agronegócio adquiriu nos últimos anos. Houve uma diversificação da pauta de exportação brasileira, que ficou menos concentrada em produtos tropicais como café e açúcar. Soja, carnes e suco de laranja ganharam mais força no mercado externo. Uma das consequências disso foi que mais atores interessados em liberalização entraram no cenário das negociações internacionais, tanto nas relações dentro do setor, quanto nas relações público-privadas. Outra consequência é que o empresariado do agronegócio brasileiro ganhou maiores condições para ter uma atitude ofensiva, na busca por mercados externos. Sem a competitividade internacional que o agronegócio ganhou, dificilmente se veria uma mudança de comportamento dos empresários nas negociações internacionais.

Essa mudança, como procurou demonstrar esta pesquisa, traduz-se em maior organização do setor privado na defesa de seus interesses, maior participação nos foros de discussão de temas relacionados à abertura do mercado externo, e maior argumentação técnica em seus discursos anti-protecionistas. Na ocasião da Rodada Uruguai, poucos segmentos do agronegócio tiveram interesse em acompanhar as negociações e praticamente o setor não estava organizado para defender uma agenda. Com a reestruturação do setor e a liberalização comercial brasileira, o setor se modernizou, ganhou musculatura e passou a ter interesse nos acordos internacionais. Para tanto, o empresariado tomou iniciativas isoladas ou em conjunto para criar foros de elaboração e defesa de sua agenda. Quando não atua por meio de ação coletiva, a saída é buscar atitudes isoladas, por meio de conversas com representantes do governo. Em geral, o objetivo é tratar de especificidades do segmento em questão (por exemplo das especificidades da soja, açúcar, etc.). Essas conversas isoladas têm sido um meio também de evitar maiores conflitos em ações dos segmentos ofensivos. Embora todos tenham como objetivo comum a liberalização agrícola internacional, cada segmento tem demandas específicas. Dar prioridade a um ou outro tema poderia causar um desconforto na relação entre os segmentos.

Essas demandas podem não ser conflitantes, mas de alguma forma precisam chegar aos negociadores do governo, e para isso, uma das vias que tem sido utilizada é a das conversas isoladas.

Este estudo não tem como objetivo ser conclusivo. Seu objetivo é na verdade o de buscar preencher lacunas na compreensão do tema central aqui estudado, o da organização do setor privado do agronegócio para as negociações internacionais. A partir de então, este trabalho poderá contribuir para a abertura de diversas linhas de pesquisa, sobre temas como a organização do empresariado do agronegócio, sobre a ação coletiva no setor privado brasileiro, sobre a força política desse empresariado do agronegócio e sobre a sua relação com o setor público.

VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.P.. **O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993**. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 1994. Texto para Discussão nº 311.

BERALDO, A.D. 2001. **A Participação das Entidades do Agronegócio Brasileiro nas Negociações Internacionais**. Trabalho apresentado em palestra no MRE.

BUCHANAN, J. M. An Economic theory of clubs. **Economica**, v. 32, nº 125, p. 1-14, Fev-1965.

CARVALHO, M.I.V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: A formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, 25 (2), Julho-Dezembro, pp-363-401, 2003.

CARVALHO, M.I.V. **O Processo de formulação da agenda: Brasil e Estados Unidos na Rodada do Milênio da OMC**. Trabalho apresentado no Outubro no XXIV Encontro Anual da ANPOCS. 2000.

CHADAD, F.R.; JANK, M.S. Choice. The evolution of agricultural policies and agribusiness development in Brazil. **Choice**. American Agricultural Economics Association, 21(2), abr-jun, 2006.

CHAMBERLIN, J. Provision of collective goods as a function of group size. **The American Political Science Review**, v. 68, nº 2, p. 707-716, jun-1974.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). Indicadores rurais: **PIB Agronegócio, VBP e Balança Comercial. Mar-2008**. Apresentação digital disponível em www.cna.org

DAVIS, J.H.; GOLDBERB, R.A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1957.

DEVEREAUX, C.; LAWRENCE, R.Z., WATKINS, M.D. Brasil's WTO cotton case: Negotiations through litigations. In: Case **Studies in US Trade Negotiations**. International Institute for Economics, v. 2., 2006.

DIAS, G.L.S; AMARAL, C.M. **Mudanças estruturais na agricultura brasileira 1980-1998**. Santiago de Chile: Cepal, jan-2001. Serie Desarrollo Productivo nº 99.

FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P.F.; SAES, M.S.M. **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FARINA, E.M.M.Q; ZYLBERSZTAJN, D. **Competitividade no agribusiness brasileiro**. São Paulo: IPEA, 1998.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **FAO Statistical Yearbook 2005**. Rome: FAO, 2005.

GASQUES, JC.; REZENDE, G.C.; VILLA VERDE, C.M.; SALERNO, M.S.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; CARVALHO, J.C.S. **Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 1009.

GOLDBERG, R.A. **Agribusiness coordination; a systems approach to the wheat, soybean and Florida orange economies**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1968.

GRAZIANO, J.S. A gestão das políticas públicas na agricultura brasileira moderna. In: **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp, 1996.

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991

HARDIN, R. **One for All: The Logic of Group Conflict**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

IGLÉCIAS, W.. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 28, p. 75-97, jun. 2007.

JANK, M.S.; JALES, M. On product, box and blame-shifting: negotiating frameworks for agriculture in the WTO Doha Round. **Integration & Trade Journal**. Buenos Aires: BID-Intal, nº 4, jan-jun, 2005.

KAGEYAMA, A.. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C.; GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. cap. 2. Livros. Série IPEA, 127

KALATZIS, A.E.; ALVES, F.; PAULILLO, L.F.. Representação de interesses e negociação no complexo agroindustrial citrícola brasileiro: Transição para um novo padrão político. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 37, p. 9-34, jul-set. 1999.

KEOHANE, R. The demand for International Regimes. **International Organizations**, 36 (2), p. 141-171, Spring, 1982.

KRASNER, S. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. **International Organizations**, 36 (2), p. 497-510, Spring, 1982.

LAMOUNIER, B. (coord.) **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Estudos de Política Agrícola nº 9. Documentos de Trabalho. IPEA/PNUD, 1994.

LAFER, C.. Novos Cenários da negociação comercial internacional: Doha e o pós-Doha. **Política Externa**, São Paulo, v. 10, nº 4, mar-mai, 2002.

LINDBLOM, C. **Politics and Markets**. New York: Basic Books, 1977.

LOPES, M.R. Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, SP, 39 (2), p. 23-41, 1992.

LOWI, T. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, nº 16 pp 677-717, 1964.

MARTÍNEZ, J.I.P. **Reformas Estructurales de Mercado, Institucionalidad y Dilemas en La Acción Colectiva Del Empresariado Agrícola em Brasil**. FAO. Santiago de Chile, mai-2000.

MARTONE, C.L.; BRAGA, C.A.P. O Brasil e a Rodada Uruguai. In: BRAGA, C.A.P.; MARTONE, C.L.; PELIN, E.R. **O Brasil, o Gatt e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, cap. 2, 1994.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Intercâmbio comercial do agronegócio - Trinta principais parceiros comerciais**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Projeções do agronegócio - Mundial e Brasil 2006-07 a 2017-18**. AGE, Jan-2008.

MOE, T. A Calculus of Group Membership. **American Journal of Political Science**, 24 (4), p. 593-632, Nov, 1980.

MOE, T. **The Organization of Interests - Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups**. Chicago:University of Chicago Press, 1988.

NASSAR, A.M.. **Eficiência das associações de interesse privado nos agronegócios brasileiros**, São Paulo: FEA/USP, 2001. Dissertação de Mestrado.

NASSAR, A.M. **Produtos da agroindústria de exportação brasileira: uma análise das barreiras tarifárias impostas por Estados Unidos e União Européia**, São Paulo: FEA-USP, 2004. Tese de Doutorado.

OFFE, C.; WIESENTHAL, H. Two logics of collective action: theoretical notes on social classe and organizational form. **Political Power and Social Theory**, Elsevier Press, v. 1, p. 65-115, 1980.

OLIVER, P.; MARWELL, G. The paradox of group size in collective action: a theory of the critical mass. II. **American Journal Review**. American Sociological Association, v. 53 nº 3, p. 1-9, fev-1988.

OLIVER, P.; MARWELL, G.; TEIXEIRA, R. A theory of the critical mass. I. Interdependence, group heterogeneity, and the production of collective action. **The American Journal of Sociology**, University Chicago Press, v. 91, nº 3, p. 522-556, nov-1985.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

RODRIGUES, V.L.G.S.. O Associativismo em questão: os empresários dos complexos sucro-alcooleiro e citrícola. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 28, nº 9, p. 11-24, set. 1998.

RODRIGUES, V.L.G.S.. **Organizações empresariais por produto: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo**. São Paulo: USP, Tese de Doutorado, 1995.

SANDLER, T.. **Collective Action: Theory and Applications**. The University of Michigan Press, 1992.

SENNES, R.U. **Brasil, México e Índia na rodada Uruguai do Gatt e no conselho de segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários**. FFLCH/USP, 2001. Tese de Doutorado.

SILVA, O.H.. **Representación de intereses y organizaciones patronales en la agricultura brasileña**, Córdoba:Universidad de Córdoba, 1992. Tese de Doutorado.

TAKAGI, M. **Câmaras Setoriais Agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. Campinas: Unicamp, 2000. Dissertação de Mestrado.

THORSTENSEN, V. 2001, **OMC – Organização Mundial do Comércio – As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo: Editora Aduaneiras.

WEDEKIN, I. Questão de hora e de lugar. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, jun-jul 2002.

WILSON, J.Q. 1980. **American Government: Institutions and Policies**. Washington D.C: Heath & Company, pp. 427-447 e 591-598

WORLD TRADE ORGANIZATION. Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1, 2001a.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Market Access: Unfinished Business - Post-Uruguay Round Inventory and Issues**. Geneva, 2001b. Special Studies 6.

WORLD TRADE ORGANIZATION. International Trade Statistics 2007. Geneva: WTO, 2007.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos Gerais, Evolução e Apresentação do Sistema Agroindustrial. In: **Economia e Gestão dos Negócio Agroalimentares**. São Paulo: Editora Pioneira, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D., MACHADO FILHO, C.P. **Ações coletivas – o papel da associações de interesse privado no agribusiness**. São Paulo:PENSA, set-1998. Texto em elaboração.

ANEXO I

LISTA DE ENTREVISTADOS, CARGOS ATUAIS OU ANTERIORES E ANO DAS ENTREVISTAS

ADEMerval GARCIA, presidente da Abecitrus, 2007.

ANDRE MELONI NASSAR, diretor-geral do Icone, 2006.

ANTONIO DONIZETTI BERALDO, ex-chefe do Dept. de Assuntos Internacionais e Comércio Exterior da CNA, 2006 e 2008.

CHRISTIAN LOHBAUER, diretor-executivo da Abef, 2007 e 2008.

EDUARDO CARVALHO, ex-presidente da Única, 2008.

FABIO TRIGUEIRINHO, secretário-geral da Abiove, 2007 e 2008.

MARCOS SAWAYA JANK, presidente da Unica e ex-presidente do Icone. 2008

MARCUS VINICIUS PRATINI DE MORAES, ex-ministro da Agricultura e ex-presidente da Abiec, 2008.

PEDRO DE CAMARGO NETO, presidente da Abipecs e ex-dirigente da SRB, 2007 e 2008.

RUBENS RICUPERO, ex-embaixador em Genebra, 2008.