

O EMPRESARIADO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL: AÇÃO COLETIVA E FORMAS DE ATUAÇÃO POLÍTICA – AS BATALHAS DO AÇÚCAR E DO ALGODÃO NA OMC

Wagner Iglécias

RESUMO

O texto refere-se à pesquisa em andamento sobre as formas de ação coletiva e articulação política que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos pelo empresariado brasileiro atuante no setor do agronegócio. Ela tem como objeto de análise as estratégias conjuntas desenvolvidas pelo setor e pelo governo brasileiro para fazer frente, nas arenas internacionais de regulação do comércio mundial, às práticas protecionistas levadas a cabo por países desenvolvidos. Parte do estudo de caso relativo às recentes vitórias obtidas pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio diante dos governos de Estados Unidos e União Européia, no tocante à produção, acesso a mercados e exportação de algodão e açúcar, respectivamente.

PALAVRAS-CHAVE: agronegócio; empresariado rural; Estado; padrões de articulação Estado-empresariado; açúcar; algodão; Organização Mundial do Comércio; desenvolvimento.

I. INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema das novas formas de ação coletiva e articulação política do empresariado do agronegócio reside no objetivo deste pesquisador em contribuir, juntamente a diversas outras pesquisas que têm sido realizadas nos últimos anos, para o aumento da compreensão sobre as transformações pelas quais vem passando o capitalismo brasileiro. Trata-se, mais especificamente, do período que inicia-se na virada dos anos 1980 para os anos 1990, quando a economia brasileira tornou-se progressivamente mais integrada à economia mundial e, por esta razão, mais exposta à competição internacional. Existe uma série de pesquisas e estudos, em andamento ou já concluídos, acerca dos impactos das transformações recentes do capitalismo brasileiro sobre seus principais segmentos empresariais, tanto em termos econômicos quanto sob o ponto de vista do desenvolvimento de novas formas de ação coletiva e relacionamento com o Estado. São inúmeros os trabalhos nesta perspectiva que têm por foco o empresariado industrial, dos quais nos limitaremos a citar os de Diniz e Boschi (2003; 2004) e Diniz (2000; 2002), assim como há vários trabalhos que têm como objeto privilegiado de análise o empresariado do setor financeiro, dentre os

quais, citamos Minella (2005) e Grün (2004a, 2004b). Acreditamos, porém, que, no conjunto das pesquisas sobre esta temática, há uma desproporção, para menos, no que tange aos estudos específicos sobre o empresariado do setor agropecuário. Neste sentido, a presente pesquisa vem somar-se à produção recente que pode ser encontrada sobre o tema, como em Mendonça (2005), Ortega (2005) e Bruno (2006), entre outros, tendo por objetivo a ampliação do entendimento sobre um segmento do empresariado brasileiro que tem comandado um conjunto de atividades de importância fundamental para o ajustamento do país às novas condições da economia mundial, manifestadas, sobretudo, a partir de fins da década de 1980.

O objeto de estudo da pesquisa retratada no presente artigo diz respeito às modalidades de ação coletiva e de atuação política recentemente desenvolvidas pelo empresariado brasileiro do agronegócio, abordando uma vasta temática relacionada a ele, que parte da retomada da agropecuária como atividade de relevo na economia brasileira até o papel de grande importância que o setor vem desempenhando na nova etapa da vida econômica nacional, expresso, sobretudo, num regime produtivo baseado no mercado e,

no caso específico da agropecuária, no peso de suas atividades no comércio exterior do país. Partimos do pressuposto de que as estratégias conjuntas levadas a cabo por governo e empresários, no sentido de ampliação da participação do país no comércio mundial de bens agropecuários, inserem-se numa nova matriz regulatória, que não mais caracteriza-se pelo protagonismo estatal na definição do que poderíamos chamar, grosso modo, de “política agrícola”. A interação entre Estado e empresariado agropecuário não mais resume-se à tradicional agenda formada por metas de garantia de preços, estoques reguladores, crédito agropecuário, pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica etc., mas amplia-se no sentido da interlocução permanente entre instâncias governamentais e agentes privados. Pretende discutir, negociar e formular políticas específicas para cada subsetor da atividade agropecuária, a partir das transformações que aquela atividade vem experimentando no Brasil e na esfera mundial, ainda que temas como crédito agropecuário, pesquisa e desenvolvimento e assistência técnica, por exemplo, continuem a fazer parte da pauta das relações entre governantes e empresários do agronegócio.

O cerne da análise ocorre sobre as estratégias conjuntas desenvolvidas por Estado e empresariado do setor, para combater as políticas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos em relação a seus produtores rurais, as quais são deletérias aos interesses de diversos segmentos do agronegócio brasileiro. Tais estratégias ganharam importância crescente nos últimos anos e passaram a integrar-se ao campo da formulação e da implementação de políticas públicas destinadas tanto à agropecuária, de forma mais ampla, quanto de maneira mais específica ao fomento das exportações agropecuárias brasileiras. A pesquisa analisa as recentes vitórias obtidas pelo Brasil, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), relativas à condenação dos subsídios e incentivos praticados pelas nações desenvolvidas no setor do agronegócio. Aliados ao governo, nos últimos anos, os produtores e exportadores de açúcar e algodão pleitearam com êxito, na OMC, a ilegalidade das subvenções praticadas pelos governos da União Européia e dos Estados Unidos a seus produtores rurais. Como é sabido, os subsídios e incentivos concedidos pelos países desenvolvidos a seus produtores vão de encontro ao discurso sobre o livre comércio e prejudicam a

competitividade dos produtos agropecuários de países pobres e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O presente artigo é dividido em três seções. A primeira apresenta a economia política do agronegócio brasileiro, traçando suas principais características e sua estrutura de representação de interesses, bem como trazendo dados do desempenho econômico do setor nos últimos anos. A segunda trata das recentes batalhas travadas pelo Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio, relativas às questões da liberalização do comércio internacional de açúcar e algodão. A terceira, finalmente, aponta para algumas conclusões a que a pesquisa que motiva este artigo chegou até o presente momento, bem como para novas reflexões sobre as quais pode vir a debruçar-se no futuro próximo.

II. A ECONOMIA POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

II.1. Uma breve introdução

O agronegócio pode ser conceituado, em linhas gerais, como toda e qualquer atividade ligada ao comércio de produtos agropecuários. Entretanto, a acepção que faremos deste termo ao longo do artigo referir-se-á ao conjunto de atividades agropecuárias relativas à produção, industrialização, distribuição e comercialização de produtos agropecuários, pautadas por algumas características bastante peculiares, como competitividade, gestão, foco no consumidor, altos índices de produtividade, desenvolvimento permanente de ciência e tecnologia, intensividade em capital (e, em algumas cadeias produtivas, também em trabalho) e inserção nas cadeias produtivas, financeiras e comerciais globais.

O agronegócio, por tratar-se de um conjunto de atividades extremamente complexas e diversificadas, que abarcam extensas cadeias produtivas crescentemente globalizadas, relações comerciais internacionais e mercados financeiros mundiais, bem como as implicações de sua óbvia interação com o meio ambiente, está relacionado com uma enorme quantidade de atores. Dos governos que definem as diretrizes de política econômica à indústria e aos centros de pesquisa que desenvolvem novas tecnologias de produção no campo, dos movimentos sociais às corporações mundiais do setor, dos trabalhadores que emprega ao consumidor final que adqui-

re seus produtos, dos governos estrangeiros que interpõem barreiras às organizações multilaterais, em que tais barreiras são questionadas, o agronegócio interage com uma infinidade de *stakeholders*, e de tão múltiplas interações depende, em grande medida, a sua própria viabilidade econômica.

A interação do setor com o Estado, em sentido amplo, englobando os três poderes constituídos e as esferas federal, estadual e municipal, é vasta, variada e complexa. O produtor rural depende de uma série de políticas para desenvolver sua atividade. O segmento necessita de financiamento para a produção e, por esta razão, depende de uma política monetária pautada por taxas de juros moderadas, bem como pela concessão de linhas de crédito diferenciadas por parte dos bancos oficiais. Ao mesmo tempo, como é cada vez mais vinculado à exportação, sofre com todas as flutuações da taxa de câmbio e é particularmente prejudicado em períodos de apreciação da moeda nacional. Outro elemento fundamental para o bom desenvolvimento das atividades agropecuárias é o seguro rural, que baliza a política agrícola em termos mais gerais e garante uma renda mínima ao produtor. Do seguro dependem ainda a necessária continuidade do investimento em tecnologia, a geração de empregos e a incorporação do segmento ao mercado de capitais.

As relações do agronegócio com o governo passam ainda pela capacidade de atração que as políticas para o setor podem ter em relação aos fundos de investimento globais. Estima-se que existam hoje, mundialmente, cerca de US\$ 165 bilhões disponíveis, para o financiamento de atividades agropecuárias. Além disso, é fundamental para o segmento a manutenção de investimentos públicos em órgãos voltados ao desenvolvimento de Ciência e Tecnologia destinados ao incremento da produtividade agropecuária. Dependem ainda do governo leis de interesse central para o agronegócio, como as relativas ao meio ambiente, ao direito de propriedade e ao regime de trabalho. Os investimentos públicos em logística e infra-estrutura, destinados a dar melhores condições de armazenagem, transporte e distribuição de produtos agropecuários, é outro item de grande importância para a viabilidade da atividade. Pode-se citar ainda a questão das regras sanitárias e das leis de certificação, que são definidas pelas

agências internacionais, mas cujo cumprimento depende, em última instância, das políticas de fiscalização dos governos nacionais. Por fim, mas não menos importante, aparece a temática das estratégias desenvolvidas em parceria por tecnocratas governamentais e empresários do setor para fazer frente às políticas protecionistas praticadas no mercado mundial, bem como a atuação do país nas arenas internacionais de negociação, que ocorrem, periodicamente, em instituições multilaterais como a OMC.

Além do governo, o setor agropecuário brasileiro, em especial seus segmentos voltados ao mercado internacional, mantém relações com inúmeros atores e entidades, dentre os quais, destacam-se os seguintes:

- fornecedores (de máquinas, equipamentos, insumos, implementos, consultorias técnicas e de gestão, de serviços diversos etc.);
- trabalhadores e pequenos produtores rurais (que, por motivos distintos, têm, eventualmente, posições antagônicas com os empresários do agronegócio, especialmente os de grande porte e vinculados à exportação);
- cooperativas de produtores rurais (que podem estar ou não inseridos em grandes cadeias produtivas do agronegócio);
- sindicatos e federações (que representam os interesses dos produtores rurais);
- distribuidores (que constituem a rede física de distribuição propriamente dita dos produtos agropecuários);
- consumidor final (aquele que, progressivamente, ganha capacidade de determinar características várias dos produtos, como níveis de preço, qualidade, procedência, correção ambiental e social etc.);
- governos de outros países (que, via de regra, interpõem barreiras tarifárias e fitossanitárias aos produtos brasileiros);
- organizações multilaterais (das quais emanam as regras do jogo do comércio internacional e nas quais são solucionados os conflitos surgidos do cumprimento ou não daquelas regras);
- sistema financeiro nacional (que tem tornado-se, nos últimos anos, crescente fon-

- te de financiamento para a agropecuária brasileira);
- sistema financeiro internacional (no qual são estabelecidas as cotações e as modalidades de negociação de diversos produtos da pauta de exportação de produtos agropecuários);
- sociedade civil nacional e internacional (que exerce pressão sobre o setor agropecuário em relação a temas como meio ambiente, pesquisa científica e regime de trabalho);
- mídia (que ajuda a construir ou desconstruir a imagem social do agronegócio);
- concorrentes internacionais (que exercem pressão política sobre seus respectivos governos para que interponham as barreiras à importação de produtos agropecuários brasileiros);
- corporações mundiais do setor (que atuam mundialmente nas diversas cadeias produtivas da agropecuária e têm poder de estabelecer níveis de preço nos mercados internacionais, bem como atuar diretamente na produção agropecuária brasileira);
- centros de pesquisa governamentais, privados e universitários (com os quais os produtores rurais estabelecem parcerias para o desenvolvimento de novas tecnologias produtivas).

III. A ESTRUTURA DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

A estruturação formal da representação dos interesses do setor agropecuário no Brasil data do início do fim do século XIX, com a criação de entidades que serviam tanto à representação propriamente dita quanto à prestação de serviços aos empresários rurais. A Constituição de 1891 foi o marco legal que regulou a criação e o funcionamento das primeiras organizações empresariais rurais de peso, como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), fundada no Rio de Janeiro em 1897, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), fundada em São Paulo em 1919. A SNA foi a primeira entidade de representação autônoma dos produtores rurais brasileiros e constituiu-se como um importante interlocutor do governo durante a República Velha, tendo tido papel fundamental na criação do Ministério da Agricultura, ocorrida em

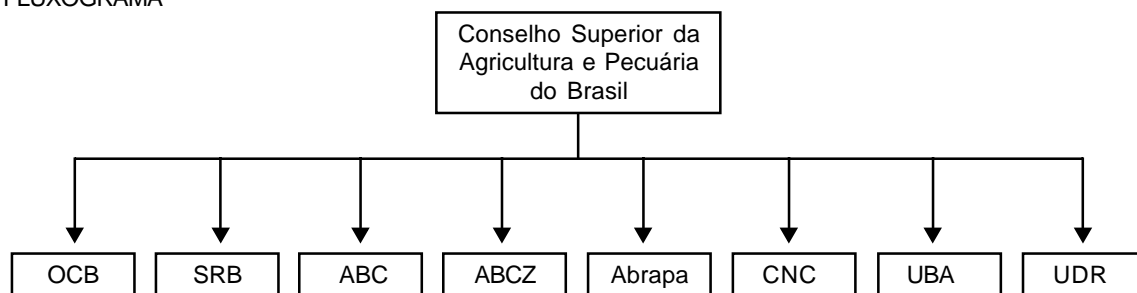
1930¹. Mas teve de dividir o monopólio da representação empresarial rural a partir do governo Vargas com a SRB, que foi criada com o propósito de defender os interesses dos segmentos mais modernos do campo, especialmente aqueles mais integrados, do ponto de vista produtivo, com a indústria. Durante o Estado Novo, ganhou força também no setor rural, tanto quanto no setor industrial, o modelo corporativista de representação dos interesses empresariais, com a verticalização, por lei, do associativismo empresarial no campo. A então recém-criada Confederação Rural Brasileira (CRB), fundada em 1928, tornou-se, ao longo das décadas seguintes, a estrutura de cúpula da representação dos empresários rurais e de controle, por parte do Estado, de seus interesses. Ela foi substituída pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA), criada por decreto-lei de 1964, juntamente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) (ORTEGA, 2005).

Ainda que representassem segmentos distintos do empresariado rural e tivessem divergências pontuais em relação a questões agrárias diversas, Sociedade Nacional da Agricultura, Sociedade Rural Brasileira e Confederação Nacional da Agricultura, historicamente, convergiram em seus pontos de vista acerca das iniciativas governamentais voltadas à reforma agrária, como no caso da SNA e da SRB durante o governo João Goulart e, logo depois, com a forte oposição das três entidades ao Estatuto da Terra, proposto pelo governo Castelo Branco. O posicionamento das três organizações foi um fator fundamental para que se dissociassem, naquela iniciativa, os conceitos de reforma agrária e modernização da agricultura. Na votação do Estatuto, pelo Congresso Nacional em fins de 1964, esvaiu-se a proposta de uma reforma agrária ampla e prevaleceu o conceito de “empresa agrícola”, legitimando a capitalização da agricultura brasileira sem que se tocasse, de maneira mais significativa, na questão da estrutura fundiária do país (BRUNO, 1997).

¹ A existência formal do Ministério da Agricultura data de 1930, mas cabe ressaltar que ele foi precedido pela Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada em 1860. Aquela Secretaria existiu por três décadas, até ser absorvida, em 1892, pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, do qual só emanciparia-se exatamente em 1930, com a criação do Ministério da Agricultura.

A crescente diversificação da atividade rural no país, ocorrida, sobretudo, a partir da década de 1970, reforçou a pravalência do conceito de empresa agrícola, especialmente no tocante à formulação de políticas públicas para o campo, e provocou mudanças no padrão associativo do empresariado rural. Atualmente, o modelo de representação dos interesses empresariais rurais é estruturado por dois eixos: o setorial e o regional. Nos municípios, há sindicatos rurais locais, de acordo com a vocação agropecuária de cada cidade. Referente aos estados, existem as federações de agricultura e pecuária, que congregam os sindicatos municipais. Atuando como uma entidade de cúpula, que reúne as federações estaduais da agricultura e da pecuária, observa-se a CNA, que conta com a filiação de 2 127 sindicatos rurais locais, representados por 27 federações estaduais. Para além da representação piramidal de interesses, formada por uma organização de cúpula, entretanto, existe uma plêiade de entidades que atuam nacionalmente, representando setores específicos da atividade agropecuária. Elas não trabalham de forma paralela às entidades oficiais de representação do patronato da agropecuária. Ao contrário, estão em permanente intersecção com as federações estaduais e os sindicatos rurais municipais. São chamadas de “extensões de base”, e 1 072 delas estão atualmente filiadas à CNA. Enquanto as federações estaduais da agricultura e pecuária contribuem para a CNA, compulsoriamente, com o imposto sindical, às extensões de base são permitidas para a contribuição voluntária.

FLUXOGRAMA



² É interessante notar que a União Democrática Ruralista faça parte hoje do Rural Brasil, dado que a criação da FAAB, antecessora do Conselho, foi não apenas uma iniciativa destinada a congregar as lideranças das principais entidades do patronato rural, mas também um dos principais lances da luta travada na década de 1980 entre aquela entidade e a OCB, quando da disputa pela hegemonia da representação dos interesses da agropecuária brasileira. A UDR,

O órgão mais importante da CNA é o Conselho de Representantes, composto pelos presidentes das 27 federações estaduais, e a ele está subordinada a diretoria-executiva da entidade. A CNA mantém ainda 22 comissões nacionais para debater temas específicos da agropecuária, que são as seguintes: assuntos fundiários, assuntos indígenas, assuntos do nordeste, assuntos da pequena propriedade, borracha natural, cacau, café, cana-de-açúcar, caprinocultura, carcinicultura, cereais, fibras e oleaginosas, sisal, comércio exterior, crédito rural, endividamento, pecuária de corte, fruticultura, meio ambiente, mercosul, pecuária de leite, trabalho e previdência social, suinocultura, cavalo, Amazônia legal e seguro rural.

Ainda no âmbito da CNA, funciona o Conselho Superior da Agricultura e Pecuária do Brasil (Rural Brasil) que, segundo a entidade, é uma arena para a comunhão de idéias e princípios, mas que, na prática, é a instância na qual organiza-se o grande *lobby* da agropecuária brasileira junto aos três poderes. Ele é sucedâneo da extinta Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB), criada em 1986 por iniciativa da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) para defender os interesses do empresariado rural durante o processo constituinte, que durou até 1988. Fazem parte do Rural Brasil, presidido pela CNA, a OCB, a SRB, a Associação Brasileira de Criadores (ABC), a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ), a Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa), o Conselho Nacional do Café (CNC), a União Brasileira de Avicultura (UBA) e a União Democrática Ruralista (UDR)².

inicialmente excluída da composição da FAAB, no entanto, liderou o patronato rural durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, no tema específico do combate às propostas parlamentares voltadas à questão da reforma agrária. Finda a Constituinte, a entidade submergiu durante parte da década de 1990, mas a questão da manutenção da estrutura fundiária brasileira e o recrudescimento dos conflitos no campo nos últimos anos parecem ter sido a razão de seu recente reaparecimento.

Também está sob o comando da CNA o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, do qual fazem parte a OCB e a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG). A entidade busca ainda aglutinar em torno do Fórum outras organizações, como a SNA, a Federação das Associações dos Plantadores de Cana do Brasil (Feplana) e o Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC). Para além da atuação doméstica, a CNA é filiada a diversas instituições internacionais do agronegócio, como a Aliança Lática Global, a Confederação Interamericana de Criadores de Gado e Agricultores (Ciaga), a Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM), o Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES), o Fórum Mercosul da Carne, o Fórum Mercosul do Leite, a Federação Internacional de Produtores Agrícolas (IFAP), a Oficina Permanente Internacional da Carne (OPIC) e a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca).

A internacionalização da atuação política do patronato rural brasileiro insere-se nas necessidades advindas do projeto político que tornou-se hegemônico entre os empresários do campo após o final da Constituinte, qual seja, aquele da OCB, voltado à modernização da agricultura, a partir de seu funcionamento em bases empresariais e internacionais e da incorporação, definitiva, do conceito de agronegócio às políticas públicas destinadas à agropecuária brasileira (MENDONÇA, 2005). É nesse sentido que pode ser compreendida a explosão associativista da década de 1990, quando inúmeras associações do empresariado rural foram criadas já sob a égide do agribusiness e da atuação em fóruns nacionais e, sobretudo, internacionais, destinados a ampliar a participação brasileira no comércio mundial de bens agropecuários. Dentre elas, pode-se destacar a Abag e as entidades dos setores de algodão e cana-de-açúcar, cuja atuação foi de fundamental importância durante as batalhas travadas pelo país na Organização Mundial do Comércio contra os Estados Unidos e a União Européia. De fato, nos anos 1990, parece definitivamente ter começado a sair de cena no imaginário social a figura do velho fazendeiro, provinciano e atrasado, e ter começado a ganhar terreno o modelito do moderno empresário agroindustrial, cosmopolita e produtivo, numa espécie de reinvenção do próprio

conceito de agricultura no Brasil³.

Tão importante quanto a atuação coordenadora dos interesses da agropecuária exercida por uma entidade de cúpula como a CNA tem sido a atuação específica exercida pelas inúmeras organizações setoriais ou organizações por cadeia produtiva da agropecuária. Há, pelo menos, três décadas, a agropecuária brasileira vive processo não apenas de internacionalização, mas, sobretudo, de crescente especialização por cadeias, e é notável o surgimento de entidades voltadas à representação de interesses específicos, à medida que estruturam-se as diversas cadeias produtivas da agropecuária nacional. Como aponta Graziano da Silva (1996), as associações setoriais passaram a afirmar-se, cada vez mais, como a representação real em oposição à representação formal das grandes organizações da agropecuária sem que, no entanto, estas deixassem de ter importância em momentos específicos da atuação política (GRAZIANO DA SILVA, 1996). Nos dois casos abordados, a representação dos interesses empresariais é exercida pela Abrapa e pela Associação Nacional dos Exportadores de Algodão (Anea), no caso do algodão, e pela União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo (Unica), no caso do açúcar.

A Abrapa foi criada em 1999 e congrega 80% dos produtores brasileiros de algodão. Sua semente foi a Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (AMPA), e, atualmente, ela é composta por oito associações estaduais (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo, Paraná,

³ Para além das inovações recentes observáveis no empresariado rural, como a progressiva profissionalização da gestão, a crescente flexibilidade da estrutura de representação de seus interesses e a própria sucessão geracional, o empresariado da agropecuária faz uso, há longa data, de uma estratégia diversificada de relacionamento com o Estado. Tal estratégia é expressa, sobretudo, no *lobby* legislativo, buscando eleger seus representantes em todos os estados da federação e tê-los atuando nas diversas comissões parlamentares que tratam de assuntos ligados à produção rural, bem como na participação direta de seus líderes em cargos no Executivo, visto que é comum que empresários rurais ocupem ministérios e secretarias ligadas à agropecuária. Não desprezam ainda ações de impacto junto à opinião pública, principalmente em momentos de tensionamento nas relações com os governos, como ocorre com os tratores e demais tipos de manifestação de mesma natureza.

Minas Gerais, Bahia e Maranhão). A entidade tem como missão “representar os interesses da cotonicultura nacional junto às autoridades públicas e privadas, promover a relação entre produtores, governo, comerciantes e indústria têxtil e promover o algodão brasileiro nos mercados interno e externo”. A Anea, criada por um conjunto de empresas brasileiras em 2000, tem por objetivo “promover e ordenar as exportações brasileiras de algodão, agindo perante os participantes do mercado e as autoridades pertinentes”. A entidade busca aproximar os variados atores presentes na exportação do algodão, como produtores, importadores, autoridades governamentais, instituições financeiras, bolsas de mercadorias, corretoras de valores e empresas que atuam na logística das exportações, constituindo-se num exemplo bastante concreto do associativismo por cadeia produtiva que tem ganho terreno na agropecuária e que encontra similares também na indústria, como no caso da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), que reúne todos os atores envolvidos na produção e comercialização do petróleo no Brasil.

A Unica foi criada em 1997, por conta da necessidade de readequação da ação coletiva dos produtores de açúcar e de álcool, surgida com a desregulamentação do setor sucroalcooleiro, ocorrida ao longo dos anos 1990. Oriunda da Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (AIAA), que existia desde o início daquela década, a Unica buscava solucionar o histórico problema da representação de interesses tão heterogêneos como os que existem na cadeia produtiva sucro-alcooleira⁴. Embora pouco tempo após sua criação a entidade tenha sofrido uma dissidência, que resultou na criação da Coligação das

Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (Cepaal), a entidade teve seu poder de negociação fortalecido. Ela manteve os recursos de poder mais relevantes do setor, na medida em que congrega as unidades industriais com menor custo de produção, transação e mais produtividade, além de serem as mais integradas verticalmente e as unidades com controle maior sobre os mercados interno e externo. Além disso, ela ganhou *status* político quando o governo federal manteve sua condição de representação e negociação junto ao Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool, a partir de 1997 (MELLO & PAULILLO, 2005)⁵.

Atualmente, a Unica representa mais de 100 unidades produtoras, agrupadas em dois sindicatos: o da Indústria da Fabricação de Álcool no Estado de São Paulo e o da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo. A entidade defende como sua missão “a expansão dos mercados de álcool e açúcar em diversas frentes”, para o que apóia “as iniciativas governamentais pela derrubada das barreiras protecionistas no campo externo” (UNICA, 2007). A Unica luta ainda pela “universalização da produção e do uso de álcool combustível”, bem como, no caso do açúcar, advoga “a adoção das medidas necessárias à ampliação do mercado mundial – um dos mais protegidos –, bem como a redução do apoio interno e a eliminação dos subsídios à exportação” (*idem*). A entidade, que representa as mais competitivas indústrias do setor sucroalcooleiro, insere-se na intrincada rede de representação dos interesses dos produtores nacionais de açúcar e de álcool e tem na Federação dos Plantadores de Cana do Brasil (Feplana) uma espécie de contraparte dos demais estados produtores, na medida em que aquela associação, que tem sede em Brasília, representa a base dos plantadores de cana-de-açúcar do país, contando

⁴ A Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool de São Paulo, por sua vez, era originária da antiga Associação dos Usineiros do Estado de São Paulo. Trazia em seu nome a referência ao setor industrial, numa provável tentativa de modernização da imagem do usineiro, identificado como proprietário fundiário e não como industrial. Cabe lembrar que a Aiaa havia conhecido uma dissidência logo depois de sua fundação, ainda no começo dos anos 1990, formada por produtores favoráveis à completa e imediata desregulamentação do setor sucro-alcooleiro, agrupados em torno da Associação das Indústrias Sucro-Alcooleiras do Estado de São Paulo (Sucesp). AIAA e Sucesp só voltariam a reaproximar-se em 1997, já em uma outra etapa da desregulamentação do setor, exatamente por ocasião da fundação da Unica.

⁵ Pesquisa de campo realizada entre julho de 2000 e julho de 2001, por Carlos Vian e Walter Belik, demonstra que o setor sucroalcooleiro enfrentava, na época, dificuldades para emergir, após a desregulamentação e o fim da tutela estatal, como um bloco de interesses constituído. De acordo com os autores, o que havia era “uma série de interesses fragmentados, refletindo um enorme conjunto de alternativas estratégicas que se apresentam para as diferentes empresas atuantes no setor” (VIAN & BELIK, 2003). De acordo com nosso entendimento, aquele momento foi superado, mesmo que parcialmente, após a parceria dos produtores de açúcar e o governo brasileiro no contencioso da OMC.

com 70 mil produtores em âmbito nacional, filiados a 42 entidades associadas espalhadas por 22 unidades da federação. Surgida em 1934, sob Vargas, a Feplana foi criada para vocalizar as demandas do setor nas discussões com o governo, em especial, nas questões relacionadas a financiamento ao plantio, níveis de produção e fixação de preços, que constituíam-se nos temas típicos do regime produtivo vigente na época.

A importância crescente que associações setoriais da agropecuária ganharam no Brasil durante os anos 1990 e 2000 é fruto, segundo nosso entendimento, de importantes inovações ocorridas nos padrões de relacionamento entre Estado e empresariado observáveis desde o início da década passada. A conjunção de fatores tão distintos como a crise fiscal do Estado, a redemocratização da esfera pública e a crescente especialização da agricultura em cadeias produtivas impulsionou a criação e o funcionamento das câmaras setoriais da agropecuária. Criadas em 1991 para auxiliar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). As câmaras constituíram-se, ao longo dos anos, num instrumento fundamental de interlocução, negociação e estabelecimento de ações conjuntas entre a burocracia estatal e os empresários da agropecuária. É verdade que aquela nova institucionalidade sofreu forte abalo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o esvaziamento e a extinção de quase todas as câmaras entre 1996 e 2002, mas manteve-se viva com a difusão de inúmeras câmaras setoriais da agropecuária no âmbito dos estados ao longo de toda a década de 1990 e dos anos 2000⁶. A recriação, a partir de 2003, já sob o governo Lula, de muitas das antigas câmaras, bem como a criação de câmaras temáticas e de conselhos formados por empresários rurais e a tecnocracia estatal, têm conformado, no entanto, uma determinada concepção de matriz regulatória que proporciona espaços mais amplos de negociação e articulação de políticas entre Estado e empresariado do que aqueles que o agronegócio conheceu no passado re-

⁶ Entre 1991 e 1995, foram criadas, na esfera federal, 36 câmaras setoriais ligadas à agropecuária. Embora, a partir de 1995, elas tenham sofrido um forte refluxo, disseminavam-se, desde a primeira metade da década, inúmeras câmaras, na esfera estadual, como em São Paulo, Santa Catarina, Espírito Santa, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais (TAKAGI, 2002).

cente. Além disso, as câmaras e os conselhos funcionam como caixas de ressonância do setor privado, canalizando pressões e ajudando a legitimar as tomadas de decisão da burocracia estatal⁷.

IV. DADOS DO DESEMPENHO RECENTE DO SETOR AGROPECUÁRIO

É bastante provável que o setor agropecuário brasileiro tenha sido, ao longo de todo o século XX, aquele que contou com os maiores incentivos por parte de sucessivos governos no período. A questão do peso da agropecuária no comércio exterior não é nova, dado que este peso foi até muito maior, em termos proporcionais, no período anterior ao ciclo de industrialização do país. Ele experimentou queda relativa durante meados do século, quando o Brasil industrializava-se a passos largos, e voltou a ter grande relevância durante os anos 1970 e 1980, quando, para debelarem-se ciclos sucessivos de crise econômica, tratava-se de gerar superávits comerciais e reduzir a escalada inflacionária por meio da queda dos preços agrícolas. Mas, o grande salto da agropecuária brasileira parece ter ocorrido na década de 1990, quando a combinação entre a diminuição do fluxo de recursos públicos para o financiamento das atividades rurais, a desregulamentação da atividade agropecuária, a

⁷ Em janeiro de 2007, eram as seguintes as câmaras setoriais ligadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Açúcar e Alcool; Agricultura Orgânica; Algodão; Arroz; Aves e Suínos; Borracha Natural; Cacau; Cachaça; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Citricultura; Culturas de Inverno; Equideocultura; Feijão; Flores e Plantas Ornamentais; Fruticultura; Fumo; Hortaliças; Leite e Derivados; Mandioca; Mel; Milho e Sorgo; Oleaginosas e Biodiesel; Viticultura, Vinhos e Derivados. Na mesma época, eram as seguintes as câmaras temáticas ligadas ao ministério: Agricultura Competitiva e Sustentável; Ciências Agrárias; Financiamento e Seguro do Agronegócio; Infra-Estrutura e Logística; Insumos Agropecuários; Negociações Agrícolas Internacionais. Todas as câmaras estão sob a coordenação do Conselho do Agronegócio (Consagro) que, por sua vez, é subordinado ao CNPA e conta com a participação de funcionários de diversos ministérios (Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Desenvolvimento Agrário, Fazenda, Meio Ambiente, Transportes, Relações Exteriores etc.), além de representantes de entidades do setor privado, como CNA, OCB, Abag, SRB, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), entre outros. A criação de novas câmaras temáticas, como as de Defesa Sanitária e de Cooperativismo, foi proposta para 2007.

abertura comercial e a busca por ganhos de produtividade tornaram-se a peça fundamental para a sobrevivência do setor num cenário de crescente concorrência externa⁸.

Os dados recentes do desempenho do setor agropecuário dão a medida da importância que as atividades rurais têm na atualidade para a economia brasileira. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o agronegócio brasileiro foi responsável, em 2004, por 33% do produto interno bruto (PIB), 42% do volume das exportações e 37% dos empregos do país. O PIB do setor naquele ano chegou a US\$ 180,2 bilhões, contra US\$ 155,2 bilhões alcançados em 2003. Entre 1998 e 2003, a taxa de crescimento do PIB agropecuário foi de 4,67% ao ano. Em 2004, as exportações do setor agropecuário renderam ao país US\$ 39 bilhões, com superávit comercial de US\$ 34,1 bilhões. No ano de 2005, o país obteve um novo recorde, com exportações na ordem de US\$ 43,6 bilhões e superávit de US\$ 38,4 bilhões, para finalmente atingirem, em 2006, a marca de US\$ 49,4 bilhões e gerarem um superávit comercial de US\$ 42,7 bilhões.

O Brasil, atualmente, é líder mundial na produção e exportação de café, açúcar, álcool e sucos de frutas. Lidera ainda as vendas internacionais de soja, carne bovina, carne de frango, fumo, couro e calçados de couro. Segundo projeções da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), o país deverá ser, dentro de poucos anos, o maior pólo mundial de produção de algodão, biocombustíveis derivados da cana-de-açúcar e óleos vegetais. Outros itens de destaque da pauta produtiva do agronegócio brasileiro são arroz, milho, frutas frescas, cacau, castanhas, carne de porco e pescado, bem como borracha e papel e celulose. Dono de vantagens comparativas que provavelmente não encontram paralelo em nenhum outro país do mundo, o

agronegócio brasileiro conta com uma combinação de elementos fundamentais para a obtenção de altas taxas de produtividade rural, como clima privilegiado, solo fértil, disponibilidade de água e biodiversidade. Como obstáculo, porém, enfrenta, como já dissemos anteriormente, o protecionismo de outros países que possuem grandes mercados consumidores em potencial, mas não contam com o variado conjunto de vantagens comparativas que detém a agropecuária nacional.

A balança comercial brasileira, após vários anos apresentando déficits, inverteu a tendência recentemente e, nos últimos exercícios, tem apresentado superávits, motivados quase em sua totalidade pelo desempenho das exportações de *commodities* agropecuárias⁹. Os dados demonstram que, sob o governo Collor, embora houvesse superávit comercial, foram crescentes as despesas com importações. Elas podem ser explicadas, genericamente, pelo ritmo, pela abrangência e pela profundidade da abertura comercial realizada durante aquele governo. Mas, os resultados ruins no desempenho do comércio exterior brasileiro ocorreriam, de fato, entre 1995 e 1999, quando vigorou a política de sobrevalorização cambial. O resultado concreto daquela política foi a estabilização do volume das exportações em torno de US\$ 50 bilhões anuais e o estímulo às importações, que saltaram de US\$ 33 bilhões, em 1994, para US\$ 49 bilhões, em 1999, tendo chegado ao recorde de US\$ 60 bilhões, em 1997. Apenas após a desvalorização do real, as exportações do país voltaram a crescer, revertendo a tendência de déficits sucessivos e apresentando, em 2001, o primeiro superávit comercial em sete anos, conforme demonstra a tabela abaixo.

⁸ Concorreram para a diminuição dos fluxos de recursos públicos para as atividades agropecuárias a queda substancial dos volumes financeiros destinados ao crédito subsidiado para o campo, comum nas décadas de 1960 e 1970, e o esvaziamento das políticas de garantia de preços mínimos, motivados pelos ajustes fiscais preconizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e aplicados pelo país nos sucessivos planos de estabilização da economia (GASQUES *et al.*, 2004).

⁹ É importante ressaltar que, se por um lado houve queda das tarifas de importação de diversas *commodities* agrícolas desde fins dos anos 1980, por outro também foram de crucial importância para o aumento das exportações de bens agropecuários as quedas de tributos que oneravam as vendas para o exterior, como o Imposto de Exportação e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ocorridas em 1991 e 1996, respectivamente (GASQUES *et al.*, 2004).

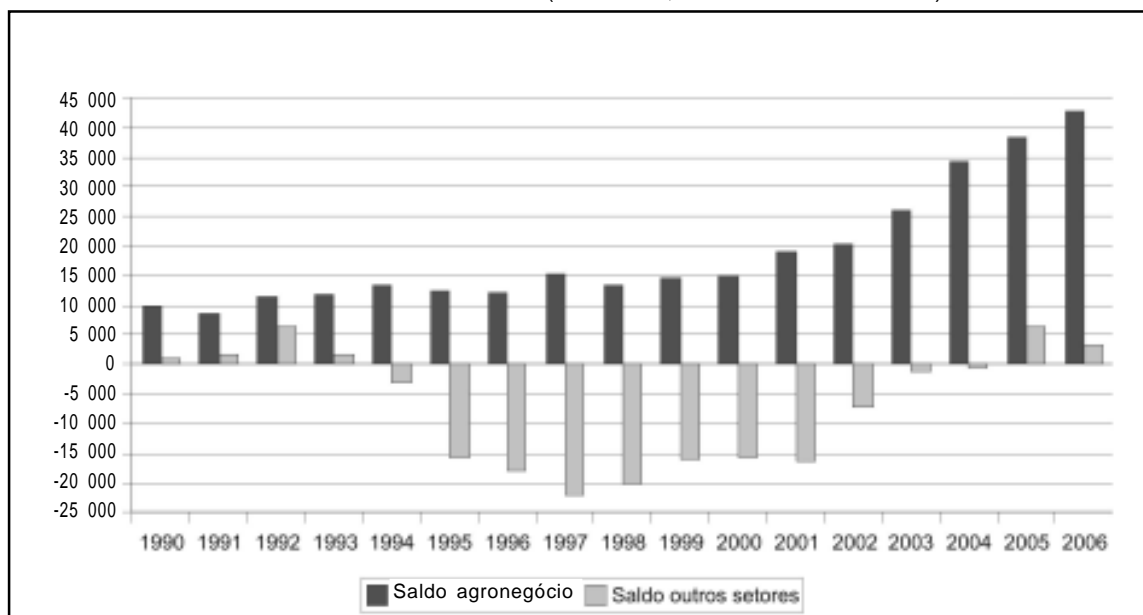
TABELA 1 – BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (1990-2006; EM US\$ MILHÕES/ANO)

ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
1990	31 413,80	20 661,40	10 752,40
1991	31 620,40	21 040,50	10 579,90
1992	35 793,00	20 554,10	15 238,90
1993	38 554,80	25 256,00	13 298,80
1994	43 545,20	33 078,70	10 466,50
1995	46 506,30	49 971,90	-3 465,60
1996	47 746,70	53 345,80	-5 599,10
1997	52 994,30	59 747,20	-6 752,90
1998	51 139,90	57 714,40	-6 574,50
1999	48 011,40	49 210,30	-1 198,90
2000	55 085,60	55 783,30	-697,70
2001	58 222,60	55 572,20	2 650,40
2002	60 361,80	47 240,50	13 121,30
2003	73 084,10	48 290,20	24 793,90
2004	96 475,20	62 809,00	33 666,20
2005	118 309,00	73 545,00	44 764,00
2006	137 471,00	91 385,00	46 086,00

FONTE: Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2007).

Apesar dos superávits comerciais dos últimos anos, que tornaram-se particularmente notáveis a partir de 2002, após ultrapassarem a marca dos US\$ 20 bilhões, o saldo comercial dos demais setores da economia brasileira acumulou sucessivos déficits entre 1994 e 2004. Desta maneira, pode-se concluir que a reversão da trajetória de acumulação de déficits nas transações comerciais com outros países desde 2001 tem sido ocasionada pelo desempenho do setor agropecuário, ao passo que os setores industriais e de serviços continuaram acumulando perdas no comércio exterior, passando a obter pequenos superávits apenas muito recentemente, a partir de 2005, conforme mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 - BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA – SALDOS COMERCIAIS DO AGRONEGÓCIO E DOS DEMAIS SETORES DA ECONOMIA (1990-2006; EM US\$ MILHÕES/ANO)

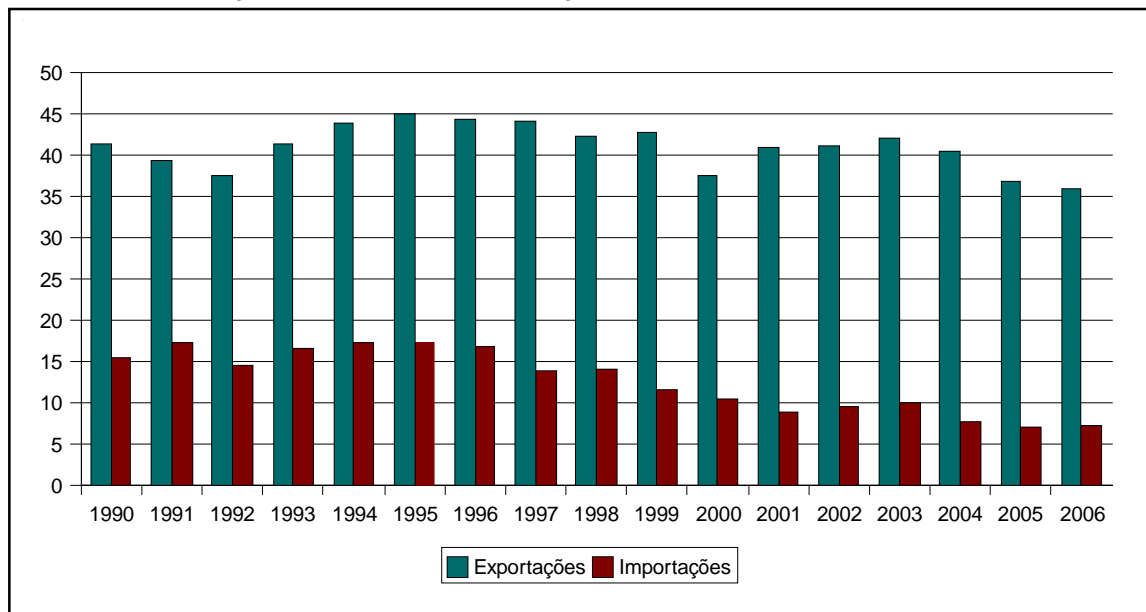


FONTE: Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2007).

As exportações de produtos agropecuários têm sido responsáveis por cerca de 40% das receitas obtidas pelo país no comércio exterior desde o início da atual década, ao passo que a participação do agronegócio nas despesas relacionadas à

importação de bens pelo Brasil vêm caindo sistematicamente nos últimos anos. No início dos anos 1990, a agropecuária era responsável por cerca de 15% das importações brasileiras, enquanto hoje é responsável por apenas pouco mais de 5%, conforme mostra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 2 - BALANÇA COMERCIAL – PARTICIPAÇÃO DO AGRONEGÓCIO - 1990-2006 (EM %)

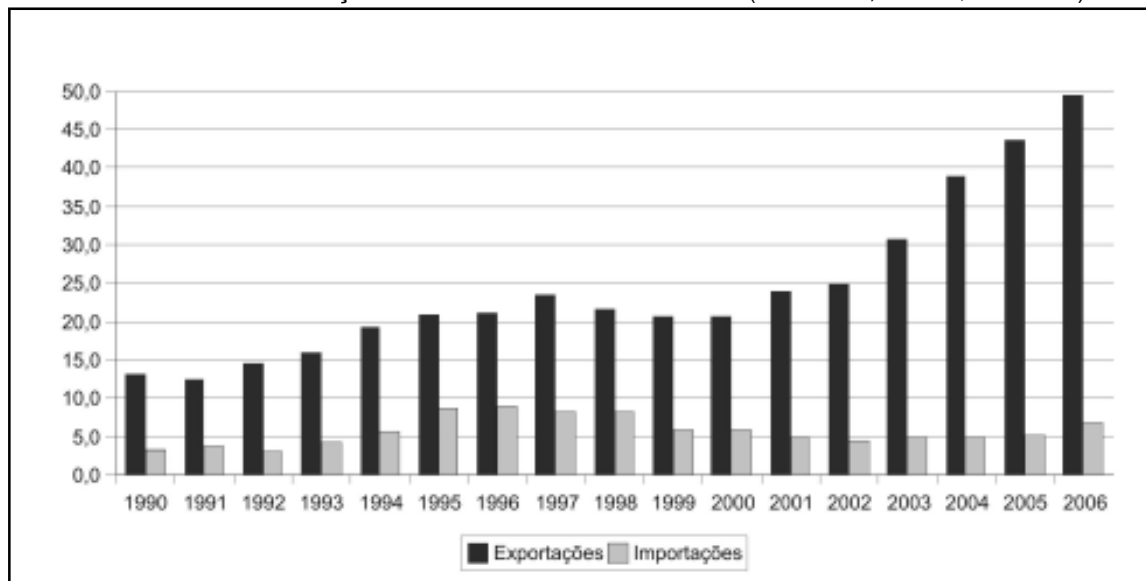


FONTE: Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007).

A análise da balança comercial do agronegócio, especificamente, demonstra a vitalidade econômica do segmento, observável por meio dos superávits que ocorriam desde o início da década de 1990 mas que intensificaram-se de maneira muito significativa durante os anos 2000, quando as exportações de produtos agropecuários bateram recordes ano após ano (de pouco mais de US\$ 20 bilhões, em 2000, para os US\$ 49 bilhões, em 2007), ao mesmo tempo em que observou-se a estabili-

zação das importações do setor em torno dos US\$ 5 bilhões anuais. Cabe notar que os números crescentes da exportação agropecuária brasileira guardam estrita relação com o aumento da produtividade rural observada desde o início dos anos 1990. A produção nacional de grãos cresceu desde a década passada a médias anuais bastante elevadas – 9,49% em 2003 (IPEA, 2007). Ao mesmo tempo pouco se alterou a área agricultável do país no período (GASQUES *et al.*, 2004).

GRÁFICO 3 - BRASIL - BALANÇA COMERCIAL DO AGRONEGÓCIO (1990/2006; EM US\$ BILHÕES)



FONTE: Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2007).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior entre março de 2005 e março de 2006, os dez principais produtos da pauta de exportações agropecuária brasileira eram, pela ordem, complexo soja; carnes; açúcar e álcool; papel e celulose; madeiras; couros, peles e calçados; café, chá, mate e especiarias; algodão e fibras têxteis vegetais; sucos de frutas; fumo e tabaco. A variação da receita de exportações do açúcar foi de 46,4%, naquele período, ao passo que, no caso do algodão, atingiu 13,5%. Entre março de 2005 e março de 2006, a variação nas receitas de exportação do agronegócio brasileiro foi de 16,2%. Parte das variações positivas nas exportações de açúcar e algodão pode ser explicada pelo esforço conjunto desenvolvido pelo empresariado rural e pelo governo brasileiro no sentido de superar as barreiras protecionistas e as práticas de subsídios praticados pelos Estados Unidos e pela União Européia no mercado mundial, conforme trataremos na seção a seguir.

V. AS BATALHAS DO BRASIL NA OMC – ALGODÃO E AÇÚCAR

As batalhas travadas recentemente pelo Brasil nas instituições multilaterais voltadas ao comércio exterior pela queda de práticas protecionistas e relativas à produção e transação de produtos agropecuários têm feito do país um dos principais *players* do processo de liberalização comercial da agropecuária mundial. Entre 2002 e 2004, ocorreram pleitos e vitórias brasileiras no âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC, contra os Estados Unidos, na questão do algodão, e a União Européia, na questão do açúcar. Em 2005, ocorreu a reiteração das vitórias brasileiras na instância máxima de apelação daquela entidade. Por que razão o país obteve tais êxitos? Nossa hipótese é a de que, por meio de uma bem alicerçada aliança entre associações empresariais e setores do governo brasileiro, como os ministérios das Relações Exteriores, Desenvolvimento, Agricultura e Fazenda, o país conseguiu impor derrotas importantes aos governos e produtores dos Estados Unidos e da União Européia. Esta aliança relaciona-se com a formação, em curso, de uma nova institucionalidade das relações entre Estado e empresariado, bem como ao projeto político do atual governo em relação à inserção do país na economia mundial e, ainda, à crescente profissionalização do *lobby* do setor do agronegócio, cada vez mais voltado à atuação internacional.

A nova institucionalidade das relações entre governo e empresários do campo guarda relação com a já citada existência das arenas de negociação entre governos e empresários do Agronegócio – se, antes, os dois lados sentavam-se à mesa para discutir políticas públicas para o campo, há alguns anos, agregaram àquela tarefa o estabelecimento de estratégias comuns de atuação nos mercados e fóruns internacionais, conforme discutimos anteriormente. A experiência acumulada nas câmaras setoriais parece ter colaborado para a sintonia estabelecida entre produtores rurais e a burocracia estatal nos casos das batalhas do açúcar e do algodão na OMC.

Entendemos também como um dos fatores que levaram ao êxito nos embates internacionais a aliança preferencial estabelecida entre o governo brasileiro, principalmente desde o início do atual governo, e os segmentos da economia nacional dotados de vantagens competitivas e comparativas crescentemente inseridos no mercado mundial de bens e serviços. Isto ocorreu a partir do estabelecimento de uma nova concepção de inserção do país nos fóruns de negociação e no comércio internacional, perceptível, sobretudo, entre o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e o governo de Luís Inácio Lula da Silva. Tal concepção ganhou contornos crescentemente mais nítidos durante o governo do petista por meio da progressiva aproximação entre Estado e empresariado e do estabelecimento de estratégias comuns de atuação nas arenas internacionais de negociação com governos e produtores de outros países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos¹⁰.

Outra razão importante para as vitórias do agronegócio brasileiro nos dois casos aqui abordados refere-se ao fato de que, há algum tempo, vem ocorrendo a profissionalização crescente da

¹⁰ A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) tem sido uma das mais importantes arenas nas quais os empresários do agronegócio discutem a inserção dos segmentos que representam nos mercados internacionais. No âmbito da CNA, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais tem sido o mecanismo pelo qual a Confederação consulta os diversos segmentos do agronegócio em relação à temática do comércio exterior e a instância na qual são canalizadas e direcionadas ao governo as principais demandas dos empresários agrícolas em relação ao assunto. O principal canal de interlocução com o Fórum é a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, do Ministério da Agricultura.

gestão e do *lobby*, de cunho internacional, inclusive, das entidades representativas dos diversos setores do agronegócio brasileiro. Cabe lembrar ainda que, para além das iniciativas levadas a cabo pelas associações empresariais, em âmbitos doméstico e internacional, o setor passou a contar, nos últimos anos, com a colaboração de *think thanks*, voltado a pensar a temática da agropecuária contemporânea em geral e a questão da inserção da produção rural brasileira no comércio mundial em particular. Este é o caso do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), fundado em 2003 por iniciativa um grupo de associações empresariais rurais “em resposta à necessidade de prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas em temas de comércio e política comercial, relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio”¹¹. O instituto clama para si a missão de “entender a dinâmica global do agronegócio, da bioenergia e do comércio exterior por meio de pesquisa aplicada, contribuindo, assim, para aprofundar a inserção econômica do Brasil no mundo”¹².

¹¹ São mantenedoras do Icône as seguintes entidades: Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (Abef), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais (Abiove) e a União da Indústria da Cana-de-Açúcar de São Paulo (Unica) (ICONE, 2007).

¹² Cabe destacar ainda o importante papel desempenhado no contencioso do açúcar pela Datagro, entidade especializada em análise econométrica voltada especificamente para a temática da produção e do comércio mundiais de açúcar e álcool. Uma série de outros *think thanks*, com ou sem fins lucrativos, ligados a empresas ou a universidades, tem auxiliado governo e setor privado em suas iniciativas de aumentar a participação brasileira no comércio mundial. Entre eles, destacam-se entidades como Prospectiva, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento (Idcid), Centro de Estudos de Negociações Internacionais (Caeni), Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri), Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), Grupo de Negociações Comerciais (GNC), Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (Cesa) e Instituto Brasileiro de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac), entre outros. Eles formam, progressivamente, uma rede com as associações empresariais e as diversas agências governamentais que contribui para aumentar a expertise brasileira em relação a uma melhor inserção do país no comércio mundial e nas suas arenas de negociação.

V.1. O Brasil e a batalha do algodão na OMC

O Brasil é um importante produtor de algodão mundial. Suas exportações, direcionadas, sobretudo, para países asiáticos, saltou de cerca de 10 mil toneladas, em 1997, para cerca de 400 mil toneladas em 2005, ano no qual a receita de exportações superou a marca de US\$ 450 milhões. A motivação que levou o Brasil, em parceria com outros países produtores de algodão, a recorrer à OMC contra os Estados Unidos é o fato de que o governo daquele país aplica US\$ 3,2 bilhões de subsídios a seus produtores de algodão e mais US\$ 1,6 bilhão em créditos de exportação por ano, constituindo um montante superior ao permitido por acordos comerciais vigentes. Por conta daquela prática, os preços do algodão no mercado mundial caíram 25% desde o início da presente década. Além disso, os Estados Unidos viram sua participação no comércio mundial do bem passarem de 17%, entre 1998 e 1999, para 42%, entre 2002 e 2003. Outros países produtores, reconhecidamente mais eficientes do que os Estados Unidos no mercado mundial de algodão, não puderam aumentar seu *market share* no período¹³. Os países africanos, inclusive, viram sua participação cair de 15% para 11%, entre 1998 e 2003. No período, as exportações norte-americanas de algodão mais do que dobraram, ainda que o dólar tenha-se valorizado 154% em relação à cesta de moedas de moedas dos demais países produtores. Entre 1999 e 2002, os produtores brasileiros de algodão amargaram perdas de US\$ 480 milhões nas exportações por conta dos subsídios norte-americanos (COSTA & BUENO, 2004).

No início de 2002, o Ministério da Agricultura, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, convidou a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) para discutir a possibilidade de os produtores e exportadores de algodão apoiarem o governo numa ação, no âmbito da OMC, contra os subsídios praticados pelo governo norte-americano a seus produtores¹⁴. A asso-

¹³ O custo médio de produção do quilo de algodão no Brasil, segundo a Abrapa, é de US\$ 1,01, enquanto que, nos Estados Unidos, aquele custo chega a US\$ 1,41. O preço médio do quilo de algodão no mercado mundial é de US\$ 1,21, mas o governo norte-americano assegura a seus produtores o pagamento de US\$ 1,59 por quilo.

¹⁴ Cabe ressaltar que, na mesma época, também por iniciativa do Ministério da Agricultura, houve a consulta aos produtores brasileiros de soja no sentido de saber deles a

ciação já havia discutido internamente possibilidade semelhante no ano anterior, por meio da contratação da assessoria de um escritório de advocacia brasileiro que tinha por objetivo impetrar uma ação *antidumping* ou de medidas compensatórias contra os subsídios norte-americanos. Por conta do convite do governo para dar início ao contencioso, a Abrapa buscou o apoio de suas associadas à iniciativa e articulou também a colaboração política e financeira da CNA e da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX).

Em julho de 2002, após uma reunião conjunta promovida em Washington pelo Banco Mundial e pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão, a Abrapa foi convencida, por iniciativa da embaixada brasileira nos Estados Unidos, de que o caminho para os cotonicultores brasileiros era a ida à OMC. Naquele mesmo mês, a entidade empresarial e a Coordenadoria Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores passaram a trabalhar de forma mais estreita no sentido de tomar as providências necessárias à apresentação do pleito brasileiro. As reuniões ocorreram também entre a Abrapa e diversas outras instâncias do governo. Após uma série de consultas, a associação optou por contratar os serviços jurídicos de uma banca internacional de peso na questão do comércio internacional. A escolha ocorreu sobre o escritório norte-americano de advocacia Sidley Austin Brown & Wood LPP, que havia sido o mesmo que trabalhara no contencioso da Embraer contra a canadense Bombardier, também no âmbito da OMC, na segunda metade da década de 1990.

Além da consultoria jurídica, liderada pelo advogado norte-americano Scott Andersen, os produtores de algodão brasileiros contrataram as análises dos economistas Daniel Sumner, diretor do Agricultural Issues Center da Universidade da Califórnia, Davis, e Bruce Babcock, diretor do Center for Agricultural and Rural Development da Iowa State University. A contratação dos trabalhos dos dois acadêmicos teve por finalidade

quantificar os impactos dos subsídios norte-americanos no mercado mundial e os prejuízos causados por eles aos demais países produtores do bem. Eles utilizaram, em seus cálculos, o mesmo modelo econométrico usado pelo Congresso dos EUA para avaliar as consequências econômicas e financeiras de suas decisões em relação a subsídios e alocação de recursos. Os dois economistas foram subsidiados em suas análises por informações fornecidas pelo Ministério da Agricultura, pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)¹⁵. A estratégia da Abrapa e do governo brasileiro no contencioso do algodão contemplou ainda a utilização de testemunhos de produtores nacionais que demonstravam como haviam tido prejuízos, de uma maneira ou de outra, com os subsídios norte-americanos. Somaram-se ao processo mais de trinta testemunhos escritos, além de dois testemunhos dados em reuniões do painel. Um deles foi dado por um produtor neozelandês radicado em Mato Grosso e o outro por um especialista de mercado (*expert witness*), presidente da Liverpool Cotton Association, a mais prestigiosa associação de produtores de algodão do mundo, e também produtor no Brasil.

Em setembro de 2002, a Camex recomendou ao governo brasileiro que fizesse a solicitação oficial ao governo norte-americano para a realização de consultas informais a respeito do tema, e assim foi feito. Naquele mesmo mês, a Oxfam, organização não-governamental que luta pela redução da pobreza no mundo e pela diminuição das desigualdades econômicas entre países ricos e pobres, divulgou um relatório sobre os impactos negativos, sobre os países pobres, ocasionados pelos subsídios praticados pelo governo dos Estados Unidos a seus produtores domésticos. O documento saudava a iniciativa brasileira junto à OMC e afirmava que “se for bem-sucedida [a reclamação], vão melhorar as perspectivas para reduzir a pobreza em um bom número de países dependentes do algodão” (OXFAM INTERNATIONAL, 2002, p. 1).

disposição em firmarem uma parceria com o governo visando ao estabelecimento de um contencioso na OMC por conta das práticas protecionistas de países desenvolvidos em relação à soja brasileira. Os preços daquela *commodity* no mercado mundial, no entanto, passaram a subir significativamente naquela mesma época, e o setor optou por não dar continuidade àquela iniciativa.

¹⁵ Um passo fundamental para o Brasil deste início ao contencioso foi a elaboração, pelo Ministério da Agricultura, de uma nota técnica que constituía-se de um inventário sobre as políticas norte-americanas para a agricultura, bem como os recursos financeiros nela envolvidos e sua conformidade ou não com os tratados internacionais de comércio em vigência.

Diante da impossibilidade da celebração de um acordo sobre o assunto, o Brasil formalizou, em janeiro de 2003, na primeira reunião da Camex sob o governo Lula, o pedido de formação de um painel junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio para a análise da Lei Agrícola norte-americana que regula os subsídios governamentais aos produtores de algodão. A alegação brasileira era a de que aquela prática estimulava, de maneira artificial, o aumento da produção de algodão nos EUA, gerando aumento da oferta global do bem e a conseqüente queda de preços no mercado mundial. Ressalte-se que havia, entre os produtores brasileiros, certa insegurança em relação ao novo governo, que acabara de ser empossado. Alguns setores da cotonicultura brasileira imaginavam que o novo governo talvez não encampasse a batalha contra os Estados Unidos na OMC, mas certificaram-se do apoio por conta da atuação do Ministério da Agricultura, a partir de então, comandado por Roberto Rodrigues, ex-Presidente da ABAG, e do Ministério das Relações Exteriores, comandado desde então pelo Chanceler Celso Amorim, que havia sido o representante do Brasil em Genebra quando o país decidiu dar início ao contencioso na OMC.

Em março de 2003 foi autorizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias a instauração do painel, num primeiro momento, levado a cabo apenas pelo Brasil. Após as iniciativas de aproximação do governo e dos produtores brasileiros com governos e produtores de outros países, juntaram-se aos reclamos do Brasil como terceiras partes nações também afetadas pelos subsídios norte-americanos como Argentina, Austrália, Benin, Canadá, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela. Segundo a argumentação do Brasil, apresentada em junho daquele ano, o governo norte-americano concedeu a seus produtores de algodão cerca de US\$ 12,9 bilhões num período de quatro anos, quando os tratados da Rodada Uruguai, dos quais os norte-americanos foram signatários, previam um limite de concessão de US\$ 8 bilhões. Os Estados Unidos estavam burlando a chamada “cláusula da paz”, que consta do Acordo sobre Agricultura estabelecido na Rodada Uruguai, que permitia que os subsídios oficiais a produtores rurais não fossem superiores àqueles do ano-safra de 1992.

Em abril de 2004, foi divulgado, em caráter confidencial, apenas para as partes envolvidas na questão, um relatório preliminar sobre o caso. O painel considerou que o governo dos Estados Unidos direcionou subsídios aos produtores de algodão daquele país em níveis superiores aos permitidos pelos acordos comerciais vigentes, com impactos diretos no preço do bem nos mercados internacionais. Além disso, o painel condenou os créditos à exportação da *commodity* concedidos pelo governo norte-americano a seus produtores, posto que os mesmos violariam as regras da OMC.

Em junho de 2004, a entidade anunciou publicamente a decisão sobre a disputa travada entre Brasil e Estados Unidos. A OMC reiterou seu entendimento de que a prática de subsídios que o governo norte-americano tradicionalmente reeditava para seus fazendeiros de algodão provocou uma distorção artificial nos preços do produto, forçando sua queda no mercado internacional e prejudicando os produtores brasileiros, bem como produtores de diversos países africanos que têm no algodão o item fundamental de suas pautas de exportações, como Mali, Bênin, Burquina Fasso e Chade, por exemplo¹⁶. A decisão da entidade constituiu-se num marco histórico nas relações comerciais internacionais, posto que, pela primeira vez, um país havia sido condenado por conceder subsídios considerados ilegais.

No mês de outubro, os Estados Unidos apelaram da decisão preliminar do painel, alegando que os subsídios concedidos a seus produtores domésticos não desrespeitavam os limites estabelecidos em acordos anteriores e que os créditos oficiais à exportação do produto não aplicavam-se ao que a OMC define a respeito do assunto e, portanto, não poderiam ser considerados para efeito de cálculo do volume total de recursos direcionados por seu governo aos produtores de algodão. No mês seguinte, o Brasil apresentou sua réplica em relação à apelação norte-americana, solicitando a condenação de outros programas de

¹⁶ De acordo com a análise econométrica do economista David Sumner, se não fossem os subsídios, a produção americana, entre 1999 e 2002, teria sido 28,7% menor, e a exportação teria sido reduzida em 41,2%. Os preços internacionais, ainda segundo os cálculos de Sumner, seriam 12,6% mais altos.

subsídios praticados pelo governo dos Estados Unidos, que não haviam sido apresentados no primeiro recurso direcionado pelo país ao painel.

Após meses de análise e negociações, em março de 2005 o Órgão de Apelação da OMC negou a réplica do governo dos Estados Unidos e reiterou o pleito do Brasil. A OMC estabeleceu então, para julho de 2005, o *step one*, data-limite para o fim de um conjunto inicial de subsídios por parte daquele governo. Para setembro de 2005, foi estabelecido o *step two*, com o fim de um conjunto mais abrangente de subsídios. Como, em outubro de 2005, o referido país ainda não havia cumprido as medidas relativas ao *step two*, o Brasil solicitou à OMC sanções comerciais da ordem de US\$ 1 bilhão ao ano contra os Estados Unidos.

Diante do impasse, em novembro de 2005, os dois países firmaram um acordo, postergando para setembro do ano seguinte o fim dos subsídios. Ainda em dezembro de 2005, durante a reunião da OMC, em Hong Kong, foi aprovado documento reiterando a necessidade de eliminação daqueles subsídios. De acordo com estimativas da Abrapa, o fim dos subsídios do governo norte-americano a seus produtores provocaria um aumento aproximado de 13% no preço da *commodity* no mercado internacional, por conta de uma redução de cerca de 16% da participação dos Estados Unidos no mercado (OXFAM INTERNATIONAL, 2002, p. 11). A iniciativa brasileira de proposição do painel, inicialmente orçada em US\$ 280 mil, custou ao governo e aos produtores nacionais, aproximadamente, US\$ 2 milhões, dadas as inúmeras protelações e artimanhas jurídicas interpostas ao longo do processo pela parte contrária. Para que pudesse ser comprovada a procedência de suas reclamações, os empresários do setor cotizaram-se, a partir de doações de cada seção regional da Abrapa, a fim de cobrir os custos dos profissionais contratados (MELLO, 2003).

Em 2007, o governo norte-americano enviou ao Congresso do país a nova *Farm Bill*, lei agrícola norte-americana que pode ser aceita, modificada ou rejeitada pelos congressistas. Apesar de a votação da lei estar sujeita a pressões diversas de grupos internos que pleiteiam o corte de gastos públicos, o fato de a maioria da Câmara dos Deputados ser democrata não significa, na avaliação do governo e de empresários brasileiros, a aprovação de medidas mais duras em relação ao corte

de subsídios. O fato de grande parte dos deputados ser oriunda de regiões produtoras de bens agropecuários provavelmente resultaria, na avaliação brasileira, em uma nova legislação tímida em relação à diminuição dos subsídios. De fato, foi o que ocorreu, visto que a oferta norte-americana à Rodada de Doha, por meio da aprovação da nova *Farm Bill*, prevê a queda dos subsídios governamentais para os produtores de algodão, arroz, trigo, soja e milho, entre outros, de US\$ 19,1 bilhões anuais para US\$ 7,6 bilhões anuais, o que ainda constitui-se em uma clara discordância em relação aos preceitos de liberalização comercial preconizados pela OMC e na desconsideração, ainda que parcial, das decisões do painel levado a cabo desde 2002 por iniciativa do Brasil.

V.2. O Brasil e a batalha do açúcar na OMC

O Brasil sempre foi um dos maiores produtores mundiais de açúcar. A vasta extensão territorial e o clima propício ao cultivo favoreceram, desde o período da colonização, o plantio da cana-de-açúcar em larga escala. A cana é plantada no Centro-Sul e no Norte-Nordeste do país, a partir do calendário das estações do ano. Isto permite que o país colha duas safras anualmente, tendo uma produção praticamente ininterrupta. Durante 60 anos, foi o modelo de intervenção estatal que promoveu o desenvolvimento sucroalcooleiro do país. As decisões eram monopolizadas pelo Estado, mas havia intercâmbio político e econômico entre funcionários do governo e os agentes privados do setor, por meio do qual eram formuladas e implementadas as políticas públicas concernentes a ele. O Estado concedia aos grupos de interesse monopólio de representação, acesso privilegiado a algumas informações e recursos financeiros e recebia, em troca, legitimidade, informação e apoio político (MELLO & PAULILLO, 2005).

Três marcos históricos ocorridos nas últimas décadas concorreram para que o país alcançasse a liderança na produção mundial de açúcar. O primeiro foi a criação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), inaugurado em 1975 e destinado a desenvolver tecnologia nacional voltada a substituir a utilização dos derivados de petróleo, bem como diminuir a dependência do país em relação às nações produtoras daquele bem e a suas oscilações de preço no mercado mundial. O segundo ocorreu no início da década de 1990, com a crise fiscal do Estado, o declínio dos mecanismos de controle da economia e a implantação no

país de reformas orientadas para o mercado. Entre as diversas medidas visando à desregulamentação da economia brasileira promovidas pelo governo Collor, esteve a extinção, em 1990, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933 durante o primeiro governo Vargas. Com aquela iniciativa, acrescida de outras medidas adotadas nos anos seguintes, o governo deixava de intervir, de forma direta, na definição de preços e estoques reguladores de açúcar e álcool. No início de 1999, por fim, ocorreu outro fato fundamental para a expansão da participação do país no comércio mundial de açúcar. A mudança da política cambial, com a desvalorização do real frente ao dólar, aumentou a competitividade do açúcar brasileiro e garantiu novos mercados ao país (PERERA *et al.*, 2006).

O fim da regulamentação estatal, acrescido da condição cambial mais favorável à conquista de mercados no exterior, impulsionou a profissionalização da gestão do segmento sucroalcooleiro, a contínua busca pela diminuição dos custos de produção e o conseqüente aumento dos níveis de produtividade. Segundo Rodrigues (1998), aquelas metas já eram observáveis, em maior ou menor grau, ainda no início da década de 1990, a partir da implementação de programas de qualidade e reengenharia em inúmeras usinas de cana-de-açúcar, localizadas em sua maioria no estado de São Paulo (RODRIGUES, 1998). As inovações gerenciais e produtivas introduzidas no setor ao longo dos anos 1990 fizeram do Brasil o maior produtor mundial de açúcar. O país responde por 25% da produção mundial total e por 40% da produção dentre os nove maiores produtores mundiais da *commodity*. O custo de produção, que gira em torno de US\$ 150 por tonelada, é o mais baixo do mundo. (BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2007).

Para além da liderança na produção, o Brasil alcançou, nos anos 2000, o posto de maior exportador mundial de açúcar. Em 1992, havia exportado 2,1 milhões de toneladas do produto e tinha obtido uma receita correspondente de US\$ 599 milhões. Em 2006, foram exportadas 18,8 milhões de toneladas e gerada receita de US\$ 6,1 bilhões (BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2007).

Os ganhos de produtividade alcançados nos últimos anos reduziram os impactos negativos que

as práticas protecionistas dos países desenvolvidos causaram sobre os preços médios do açúcar no mercado mundial. Mesmo assim, o Brasil foi membro fundador, em 1999, da Global Sugar Alliance (Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalisation), entidade voltada a liberalizar o comércio mundial de açúcar, ampliando o acesso dos principais produtores aos maiores mercados consumidores, como Estados Unidos e União Européia. Além do país, fazem parte da organização: África do Sul, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Índia e Tailândia.

A controvérsia do açúcar na OMC é um pouco diferente em relação à do algodão. O regime de açúcar da União Européia (UE) choca-se com as regras da OMC em duas questões: acesso preferencial ao mercado europeu por parte de alguns países africanos, asiáticos e caribenhos e a exportação de um volume de açúcar subsidiado maior do que o permitido por tratados internacionais, dos quais a UE é signatária. Os países europeus importavam de algumas de suas antigas colônias, no início dos anos 2000, cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto por ano, pagando US\$ 600 por tonelada, faziam o refino e reexportavam o produto com subsídios, por US\$ 200 por tonelada. Aquela prática provocava a queda artificial do preço do bem no mercado mundial e prejudicava países que tinham maiores níveis de eficiência na produção de açúcar¹⁷. Como notam Costa e Burnquist (2006), o regime do açúcar europeu, inaugurado em 1967, não só permitiu que aquele bloco econômico fosse auto-suficiente na produção do bem como passasse da condição de importador líquido de açúcar, na década de 1970, para a de maior exportador mundial, ainda nos anos 1980 (COSTA & BURNQUIST, 2006). A União Européia concedia, no início dos anos 2000, subsídios aos produtores que superavam os limites anuais de 1,273 milhões de toneladas de açúcar e • 499,1 milhões estabelecidos em 1995 no Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai.

Além de fomentar a queda do preço mundial do produto, o regime açucareiro europeu permitia a prática dos subsídios cruzados, pela qual uma determinada modalidade de subsídio à produção

¹⁷ Entre os principais fornecedores de açúcar bruto para a União Européia, estão Fiji, Ilhas Maurício, Suazilândia, Guiana e Jamaica.

de 13 milhões de toneladas anuais, destinada ao mercado doméstico, era utilizada para a exportação outros 3 milhões de toneladas de açúcar. De acordo com a política agrícola da União Européia, o açúcar é dividido em três categorias: cota A, destinada ao mercado interno, com direito a subsídios à produção; cota B, destinada à exportação, com direito a subsídios à produção; cota C, destinada à exportação, sem direito a subsídios à produção. Na prática, a UE vinha transferindo, nos últimos anos, ao açúcar da cota C os subsídios concedidos à produção de açúcar nas cotas A e B, adequando assim o açúcar que exportava à média de preços do mercado mundial. Estimativas do governo brasileiro davam conta de que o país perdia com aquelas práticas, por parte da UE, cerca de US\$ 494 milhões por ano. Apesar disto, em 2001, o Brasil exportou 11,1 milhões de toneladas de açúcar, contra 4,2 milhões da União Européia, 3,5 milhões da Austrália, 3,3 milhões da Tailândia, 1,3 milhão da Guatemala e 1,1 milhão da Índia, de acordo com dados da International Sugar Organization.

No início de 2002, a Unica levou ao governo brasileiro a questão de que a UE não estava, na época, respeitando os compromissos anteriormente assumidos junto à OMC de limitar suas exportações subsidiadas de açúcar aos níveis acordados. Os grandes produtores brasileiros de açúcar, representados pela entidade, articularam-se com seus pares da Austrália e da Tailândia no sentido de convencer mutuamente seus respectivos governos a dar início ao contencioso. Coube à associação empresarial paulista contratar o escritório de advocacia que reuniu os argumentos jurídicos favoráveis ao pleito brasileiro. No caso, o mesmo Sidley Austin Bown & Wood LPP, que atuava também no contencioso do algodão. A consultoria econômica necessária para embasar a causa do açúcar brasileiro foi contratada pela Unica à LCM International, empresa britânica que realizou a análise do regime açucareiro europeu, seus custos de produção e sua competitividade no mercado mundial.

Em setembro de 2002, Brasil e Austrália solicitaram consultas à UE para discutir a adequação do regime açucareiro europeu às regras do comércio internacional bem definidas pela OMC. As consultas foram realizadas em novembro daquele ano e, delas, participaram como terceiras partes diversos países dos quais a UE importa açúcar, como Barbados, Belize, Costa do Marfim, Fiji, Guiana,

Jamaica, Quênia, Madagascar, Malavi, St. Kitts & Nevis e Zimbábue. A estratégia européia era desviar o foco de seu regime açucareiro, em dissonância com as regras da OMC, para a questão do regime diferenciado de favorecimento à importação que dedicava a algumas de suas antigas colônias, em sua totalidade países de Terceiro Mundo e entre as quais destaca-se um grande produtor de açúcar como a Índia. Diante do impasse estabelecido entre as partes, Brasil e Austrália optaram por dar continuidade ao caso, considerando como cada vez maiores as chances de acionar o Órgão de Solução de Controvérsias da entidade, no que passaram a ter a companhia da Tailândia. O país asiático também solicitou consultas às autoridades da UE, as quais foram realizadas em março de 2003. Reiterada a impossibilidade de chegar-se a um acordo entre as partes, os três países pediram, em julho, a instauração de um painel para a resolução do caso. O painel foi estabelecido em dezembro daquele ano¹⁸. Duas reuniões foram realizadas com as partes envolvidas, em março e maio de 2004, e o relatório final do painel, divulgado em outubro, deu ganho de causa aos três países.

Em janeiro de 2005, a UE deu início aos procedimentos de apelação. Novas reuniões entre as partes ocorreram entre março e abril daquele ano. A Corte de Apelações da OMC reiterou a vitória, em última instância, da reivindicação de Brasil, Austrália e Tailândia, indicando que a argumentação européia feria as regras de liberalização do comércio internacional. A Corte entendeu que França e Alemanha, os dois maiores produtores de açúcar da União Européia, incentivavam a produção além das cotas permitidas para o bom funcionamento do comércio internacional da *commodity*. Em setembro de 2005, Brasil, Austrália e Tailândia conseguiram estabelecer, junto à OMC, um teto máximo de 1,3 milhão de toneladas anuais de açúcar subsidiado a ser exportado pela Europa. Em novembro daquele ano, os ministros da agricultura de todos os países membros da UE informaram, em reunião conjunta, que

¹⁸ Participaram dos procedimentos do contencioso, na condição de terceiras partes interessadas, os seguintes países: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Estados Unidos, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Quênia, Madagascar, Malavi, Maurício, Nova Zelândia, Paraguai, Saint Kitts & Nevis, Suazilândia, Tanzânia e Trinidad e Tobago.

estudavam medidas de adequação do regime açucareiro europeu às regras do comércio internacional, as quais foram anunciadas em maio de 2006.

VI. CONCLUSÕES E NOVOS APONTAMENTOS PARA PESQUISA

Conforme ressaltamos no início, o presente artigo refere-se a uma pesquisa em andamento. Pretendemos apresentar e discutir aqui, de forma breve, a temática das novas formas de articulação política e ação coletiva surgidas no seio do empresariado rural após o período de desregulamentação da agropecuária brasileira. Por meio do estudo dos casos da interação entre os empresários dos segmentos de açúcar e de algodão com altas instâncias do Estado brasileiro, buscamos chamar atenção para a capacidade de adaptação de setores do empresariado agropecuário, via de regra, entendido como atrasado em relação a outras parcelas da elite econômica nacional, ao novo regime produtivo que vem constituindo-se no Brasil desde a virada dos anos 1980 para a década de 1990. A articulação entre empresários e governo para os embates no *front internacional* das disputas comerciais é, segundo nosso entendimento, um elemento novo na matriz regulatória que tem sido contruída no país nas duas últimas décadas.

Como vimos, as vitórias do algodão e do açúcar brasileiros representaram um esforço concentrado entre o governo e o setor privado, compartilhando experiências, definindo estratégias e dividindo custos relativos a questões técnicas e jurídicas. Estimativas de entidades do agronegócio mundial dão conta de que o Brasil possa passar a lucrar US\$ 1 bilhão ao ano com a eliminação dos incentivos e subsídios concedidos aos dois produtos. A vitória brasileira nas duas contendas, além de significar um produtivo trabalho conjunto entre a tecnocracia governamental e os empresários dos dois setores, tem abrangência mundial, pois cria jurisprudência para que outros países também pleiteiem, com reais chances de êxito, a queda de outras formas de subsídios e incentivos que distorcem os fluxos mundiais de comércio e prejudicam o desempenho de seus produtos no mercado internacional.

A breve análise do caso das batalhas levadas a cabo pelo Brasil na OMC mostra-nos que há uma série de fatores estruturais e históricos no agronegócio que colaboraram para o relativo êxi-

to obtido pelo país em seus objetivos. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, diferentemente do ocorrido em diversos outros setores da economia brasileira, como a indústria nacional, uma porção bastante significativa das atividades ligadas à agropecuária, se não foi beneficiada, ao menos, parece não ter sido tão prejudicada pelo processo de abertura comercial iniciado nos anos 1990 e pela crescente integração da economia brasileira aos fluxos globais do capital. Embora seja uma hipótese que mereça maior elaboração, nos parece que o campo reunia à época melhores condições para a exposição à competição externa do que outros setores da economia brasileira. Assim como também nos parece que o setor agropecuário já passava, antes da introdução das reformas orientadas para o mercado, por um processo de concentração da propriedade mais consolidado que, por exemplo, a indústria nacional. É preciso fazer avançar as reflexões acerca destas questões, mas, no momento, elas se apresentam como condições que teriam sido funcionais para a estratégia governamental de atrelamento da evolução do comércio exterior brasileiro ao aumento significativo das exportações do setor agropecuário, ainda que às expensas da pequena agricultura, da agricultura familiar, da resolução da questão fundiária e da preservação ambiental de determinadas regiões do país.

É importante destacar também que as formas de organização associativa da agropecuária nacional concorreram para os resultados que o país tem alcançado nas arenas internacionais de regulação do comércio exterior. De fato, o associativismo do agrobrazileiro é, historicamente, diverso daquele constituído em outros setores empresariais nacionais. Embora conte com uma estrutura organizativa piramidal, cuja matriz é semelhante, por exemplo, àquela do corporativismo oficial da indústria, e em que pese a presença de associações setoriais que são, em teoria, paralelas ao corporativismo oficial, a estrutura de representação dos interesses do mundo agropecuário no Brasil construiu-se, nas últimas décadas, em forma de rede, ainda que consideremos a existência de entidades de cúpula como, no passado, a Sociedade Rural Brasileira e, mais recentemente, a Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária. Representados por meio de uma multiplicidade de entidades, de corte setorial e regional, os produtores rurais brasileiros desenvolveram, ao longo do tempo, estratégias baseadas

na conjugação de lutas políticas pontuais e particularistas permeadas por lutas políticas mais amplas. É provável que, nesta forma mais dinâmica de atuação, crescentemente profissionalizada e internacionalizada, resida o sucesso da ação coletiva do empresariado rural. Historicamente menos tutelados por instituições de cúpula, embora elas existissem, os empresários da agropecuária brasileira puderam adaptar-se, mais facilmente, às novas características das relações entre público e privado inauguradas com as reformas econômicas e políticas que o país viveu desde o final da década de 1980.

Cabe ressaltar que o desempenho recente do agronegócio brasileiro, tanto como atividade econômica quanto como ação coletiva, é fruto, entre uma série de razões, da criação e da manutenção de arenas de negociação e formulação de políticas compostas por Estado e empresariado. Com a crescente especialização da produção agropecuária, conjugada com o fim dos projetos mais gerais de política agrícola, com as restrições ao apoio governamental oriundas da crise fiscal do setor público, com a redemocratização da vida brasileira e com a desregulamentação das atividades do setor agropecuário, entre outros fatores, tornou-se imperioso ao empresariado rural atuar no sentido de (re)criar ou participar dos canais de interlocução oferecidos pelo Estado, por meio de fóruns de discussão e de formulação de políticas públicas específicas para cada cadeia produtiva, a fim de poder capacitar-se para a competição internacional. Caso considere-se, a partir de uma perspectiva neocorporativista, que a atuação de câmaras setoriais é capaz de impulsionar a implementação de políticas públicas para os setores envolvidos, parece-nos que a experiência das câmaras setoriais da agropecuária tem sido bem-sucedida, notadamente a partir do momento em que a agropecuária brasileira é chamada à competição no comércio mundial¹⁹. Como vimos anteriormente, a herança da cultura de convivência e negociação entre Estado e empresariado rural gerada nos anos recentes parece ser um fator fundamental para o sucesso dos pleitos dos quais as partes têm participado internacionalmente, como

¹⁹ A crescente especialização da agropecuária brasileira em cadeias produtivas tem conduzido o empresariado do setor a interagir com o Estado de acordo com interesses particulares a cada subsetor ou cada cadeia produtiva. No entanto, esta estratégia contempla também que aquela interação ocor-

nos casos do algodão e do açúcar, independentemente dos recentes revezes observados na Rodada de Doha.

Finalmente, cabe afirmar que os estudos de caso dos êxitos do açúcar e do algodão na Organização Mundial do Comércio ajudam-nos a problematizar alguns pontos de vista consagrados pela literatura dedicada às relações entre Estado e empresariado no Brasil, observável, por exemplo, em Diniz (2000) e Schneider (1997). A articulação das agências governamentais como o Itamaraty e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para os embates na OMC não ocorreu com as organizações de cúpula do empresariado rural. Ao contrário, o que a análise dos dois casos mostra é que os interlocutores da tecnocracia governamental nos dois contenciosos foram associações representativas dos grandes produtores de açúcar e de algodão, respectivamente. As entidades de cúpula da agropecuária brasileira, como a CNA, ou mesmo a SRB e a SNA, apenas secundaram a atuação das associações setoriais. O que isto significa? Que aquelas entidades, em especial a CNA, não congregam, na prática, todos os interesses existentes no empresariado rural e que, por conseguinte, não são entidades de cúpula? A experiência de interlocução e ação conjunta do governo com a Abrapa e com a Unica apenas confirma a tradição brasileira de constituição de um sistema híbrido de representação dos interesses empresariais, no qual convivem estruturas corporativas e entidades setoriais de filiação voluntária? Estaríamos diante de um fato inédito na história das relações capitalistas no Brasil ou, ao contrário, apenas diante de mais um caso de setorialização de demandas? É preciso relativizar as visões que sempre apontaram para uma certa fraqueza política do empresariado brasileiro por conta da inexistência de entidades de cúpula das classes empresariais em nosso país, mesmo diante das vitórias contundentes e históricas obtidas na OMC? Ou, dife-

ra sob uma plataforma composta por “temas mais gerais”, visto que a complexidade da atividade agropecuária e as particularidades do mundo rural brasileiro trazem permanentemente à tona questões que atingem todas as cadeias produtivas da agropecuária, como as questões fundiária, do meio ambiente, do regime de trabalho, da necessidade de adequação do setor como um todo às exigências fitossanitárias do mercado mundial e das regras do comércio mundial.

rentemente do que as questões acima sugerem, seria o caso de, por conta da profunda diversificação das atividades agropecuárias ocorridas nas últimas décadas, falarmos daqui para frente em muitas “agropecuárias” ou mesmo em muitas “agriculturas”, em vez de “agropecuária” e “agricultura”?

Para além das questões da estrutura da representação dos interesses empresariais no Brasil e do maior ou menor grau de força política do empresariado brasileiro em geral e do empresariado rural em particular, há uma série de outros pontos que necessita ser melhor desenvolvida nas próximas etapas da pesquisa. Um destes pontos refere-se, por exemplo, ao seguinte questionamento: em que medida os dois casos abordados no presente artigo não representam, em que pese a interessante experiência das câmaras setoriais agropecuárias que os antecederam, um retorno à antiga dinâmica de negociações setoriais e bipartites entre setores poderosos do empresariado e tecnocratas governamentais relativamente insulados, posto que as estratégias estabelecidas pelas associações empresariais rurais e o governo para as batalhas na OMC não contemplaram outros atores presentes na arena do regime agrícola brasileiro? De que forma o êxito alcançado nos embates na OMC não pode ter contribuído para cristalizar, nas relações intra-empresariais do campo, a força política e econômica de segmentos já altamente poderosos? Além disso, em que medida as duas vitórias obtidas signifi-

cam, de algum modo, que as prioridades governamentais para o campo deslocam-se, cada vez mais, para a conversão da agropecuária brasileira numa atividade econômica de exportação, em detrimento do atendimento da demanda doméstica por bens agropecuários e dos atores econômicos e políticos mais dedicados a ela do que ao comércio exterior?

Em termos um pouco mais amplos, que extrapolam, inclusive, a questão rural, poderíamos ainda perguntar como estão modificando-se as relações de força intra-empresariais no capitalismo brasileiro, dado o peso do agronegócio na formação do Produto Interno Bruto (PIB) e nos resultados da Balança Comercial e as recentes vitórias alcançadas na OMC. Haverá espaço suficiente, daqui por diante, para o (re)surgimento de outros setores da atividade econômica no novo regime produtivo brasileiro e no modelo de desenvolvimento que lhe é relativo? As relações que têm sido estabelecidas entre Estado e empresariado do agronegócio expressam os principais contornos da matriz regulatória em construção no Brasil ou limitam-se unicamente ao mundo rural e aos dois casos abordados no presente artigo? O êxito do agronegócio, tanto como força econômica quanto como exemplo de concertação entre Estado e empresariado, poderá conduzir o país de volta ao passado e à condição de economia predominantemente agroexportadora? Estas e outras questões são tarefas a que a pesquisa aqui retratada pretende abordar no futuro próximo.

Wagner Iglécias (wiglecias@uol.com.br) é Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da mesma instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUNO, R. L.** 1997. *Senhores da terra, senhores da guerra*. Rio de Janeiro : Forense.
- _____. 2006. *Agronegócio: o despertar de um novo príncipe?* Texto apresentado no V Workshop Empresa, Empresário e Sociedade, realizado em Porto Alegre.
- COSTA, C. & BURNQUIST, H.** 2006. O subsídio cruzado às exportações de açúcar da União Européia: impacto sobre as exportações brasileiras de açúcar. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 91-109, jan.-mar.
- COSTA, S. R. & BUENO, M. G.** 2004. *A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC*. Rio de Janeiro : Insight.
- DINIZ, E.** 2000. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 14, p. 7-28, jun.
- _____. 2002. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 241-262.

- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R.** 2003. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 15-34, jun.
- _____. 2004. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento brasileiro*. Belo Horizonte : UFMG.
- GASQUES, J. G. ; REZENDE, G. C.; VILLAVERDE, C. M.; SALERNO, M. S.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. & CARVALHO, J. C. S.** 2004. *Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td1009.pdf>. Acesso em: 3.maio.2007.
- GRAZIANO DA SILVA, J.** 1996. A gestão das políticas públicas na agricultura brasileira moderna. In : *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas : UNICAMP.
- GRÜN, R.** 2004a. A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 5-47.
- _____. 2004b. A Sociologia das Finanças e a nova Geografia do Poder no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 151-176, nov.
- GURGEL, A. C.** 2006. Impactos da liberalização comercial de produtos do agronegócio na Rodada de Doha. *Revista Brasileira de Economia*, São Paulo, v. 60, n. 2, p. 133-151, abr.-jun.
- JANK, M.; ARAÚJO, L. & DIAZ, J.** 2004. The WTO Dispute Settlement Mechanism in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies. In : LACARTE, J. & GRANADOS, J. (eds.). *Intergovernmental Trade Dispute Settlement : Multilateral and Regional Approaches*. London : C. May.
- MELLO, F. & PAULILLO, L. F.** 2005. Metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista e desafios da auto-gestão setorial. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 41-62, jan.-jun.
- MELLO, P. C.** 2003. Produtores de algodão fazem rifa para bancar painel na OMC. *O Estado de São Paulo*, 18.set.
- MENDONÇA, S. R.** s/d. *Entidades patronais e reforma agrária: do estatuto da terra ao limiar dos anos 1980*. Digit.
- _____. 2005. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. *História e Perspectivas*, Uberlândia, n. 32-33, p. 91-132, jan.-jul./ago.-dez.
- MINELLA, A. C.** 2005 Reestruturação do sistema financeiro brasileiro e a representação de classe do empresariado – 1994-2004. In : GROS, D. (org.). *Empresas e grupos empresariais: atores sociais em transformação*. Juiz de Fora : UFJF.
- ORTEGA, A. C.** 2005. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia : UFU.
- OXFAM INTERNATIONAL.** 2002. *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*. Oxford: Oxfam International. Disponível em: http://www.oxfam.org/en/files/pp020925_cotton.pdf/download. Acesso em: 3.maio.2007.
- PERERA, L. C. J.; PUERTA, V. G. L.; BARRAT, T. J. C. C. L. R.; BAGATIN, J. C. & BATTAGLIA, F. B.** 2006. Competência versus protecionismo: perspectivas das exportações de açúcar brasileiras face à queda dos subsídios da União Européia. *Facef Pesquisa*, Franca, v. 9, n. 2, p. 175-190. Disponível em: <http://www.facef.br/facefpesquisa/2006/nr2/v9n2artigo5.pdf>. Acesso em: 3.maio.2007.
- RODRIGUES, V. L. G. S.** 1998. O associativismo em questão: os empresários dos complexos sucro-alcooleiro e citrícola. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 28, n. 9, p. 11-24, set. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=964>. Acesso em: 3.maio.2007.
- SCHNEIDER, B. R.** 1997. Big Business and the Politics of Economic Reform : Confidence and Concertation in Brasil and Mexico. In : SCHNEIDER, B. R. & MAXFIELD, S. (Eds.). *Business and States in Developing Countries*. Ithaca : Cornell University.
- TAKAGI, M.** 2002. As câmaras setoriais agroindustriais: da reivindicação para a autorregulação? *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 2, n. 49, p. 1-16.
- VIAN, C. & BELIK, W.** 2003. Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. *Economia*, Niterói, v. 4, n. 1, p. 153-194, jan.-jun.

OUTRAS FONTES²¹

- ABAG.** 2007. *Associação Brasileira de Agribusiness*. Disponível em: <http://www.abag.com.br>.
- ABRAPA.** 2007. *Associação Brasileira dos Produtores de Algodão*. Disponível em: <http://www.abrapa.com.br>.
- ANEA.** 2007. *Associação Nacional dos Exportadores de Algodão*. Disponível em: <http://www.aneacotton.com.br/2006/principal.html>.
- BRASIL.** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2007. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br>.
- BRASIL.** Ministério das Relações Exteriores. 2007. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>.
- BRASIL.** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2007. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br>.
- CNA.** 2007. *Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária*. Disponível em: <http://www.cna.org.br>.
- GLOBAL SUGAR ALLIANCE.** 2007. *Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalisation*. Disponível em: <http://www.globalsugaralliance.org/>.
- ICONE.** 2007. *Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais*. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/pt/>.
- IPEA.** 2007. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.
- ISO.** 2007. *International Sugar Organization*. Disponível em: <http://www.sugaronline.com/iso/>.
- OMC.** 2007. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <http://www.wto.org>.
- UNICA.** 2007. *União da Agroindústria Canavieira de São Paulo*. Disponível em: <http://www.unica.com.br>.

²¹ Os portais eletrônicos indicados abaixo foram acessados em vários momentos, de modo que não haverá menção a datas específicas de acesso.

ENTREPRENEURS IN BRAZILIAN AGRIBUSINESS: COLLECTIVE ACTION AND FORMS OF POLITICAL ACTIVITY. A CASE STUDY OF THE SUGAR AND COTTON WARS IN WORLD TRADE ORGANIZATION

Wagner Iglécias

This text presents work in progress on the forms of collective action and political articulation that Brazilian entrepreneurs from the agri-business sector have been implementing in recent years. Our object of analysis consists of the joint strategies developed by the sector and by the Brazilian government in order to confront - within the international arenas of the regulation of world trade - protectionist practices carried out by developed countries, on the basis of a case study of recent victories that Brazil has achieved within the World Trade Organization vis-à-vis the US and the European Union regarding production, market access and cotton and sugar exports, respectively.

KEYWORDS: agro-business; rural entrepreneurs; State; State-entrepreneur articulation patterns; sugar; cotton; World Trade Organization; development.

* * *

L'ENTREPRENEUR DE L'AGROALIMENTAIRE AU BRÉSIL – ACTION COLLECTIVE ET FORMES D'ACTION POLITIQUE – ÉTUDE DE CAS DES GUERRES DU SUCRE ET DU COTON À L'OMC

Wagner Iglécias

Cet article se reporte à la recherche en cours sur les formes d'action collective et l'articulation politique mise en oeuvre dans les dernières années par les entrepreneurs brésiliens liés au secteur agroalimentaire. Elle a pour objet d'analyse les stratégies menées ensemble par ce secteur et le gouvernement brésilien en vue de faire face, dans les arènes internationales de régulation du commerce mondial, aux mesures protectionnistes prises par les pays développés, à partir de l'étude de cas concernant les victoires récemment remportées par le Brésil dans l'Organisation mondiale du commerce vis-à-vis des gouvernements des États-Unis et de l'Union Européenne en ce qui concerne la production, l'accès aux marchés et l'exportation du coton et du sucre, respectivement.

MOTS-CLÉS: agroalimentaire; entrepreneur rural; état; modèles d'articulation état-entreprise; sucre; coton; Organisation mondiale du commerce; développement.

* * *