

V WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE

O mundo empresarial e a questão social

Porto Alegre, 2 a 5 de maio de 2006 – PUCRS

Grupo de Trabalho 02 – Organizações empresariais, representação de interesses e ação política

“O Empresariado do Agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política - Estudo de caso das batalhas do açúcar e do algodão na Organização Mundial do Comércio”

Wagner Iglecias

Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP

Resumo:

Estudo das principais características relativas à ação coletiva e às formas de atuação política do empresariado brasileiro do setor do agronegócio, abordando uma vasta temática relacionada a ele, desde a retomada da agropecuária como atividade de relevo na economia brasileira até o papel de grande importância que o setor vem desempenhando na nova etapa do capitalismo brasileiro, expresso, sobretudo, num regime produtivo baseado no mercado e, no caso específico da agropecuária, no peso de suas atividades no comércio exterior do país. O foco do trabalho se dá sobre a questão das estratégias conjuntas desenvolvidas por Estado e empresariado nacional no sentido de 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.

Apresentação

O presente texto refere-se a pesquisa iniciada em 2005 a respeito das formas de ação coletiva e articulação política que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos pelo empresariado brasileiro atuante no setor do agronegócio. Aquele segmento da atividade econômica pode ser conceituado, em linhas gerais, como o conjunto de atividades agropecuárias pautadas por algumas características bastante peculiares, como o foco no consumidor, nos altos índices de produtividade, no desenvolvimento permanente de ciência

e tecnologia, na intensividade em capital (e em algumas cadeias produtivas também em trabalho) e na inserção nas cadeias produtivas, financeiras e comerciais globais.

O interesse pelo tema reside no meu objetivo de contribuir, juntamente com diversas outras pesquisas que têm sido realizadas nos últimos anos, para o aumento da compreensão que se tem sobre as transformações pelas quais vem passando o capitalismo brasileiro. Refiro-me aqui mais especificamente ao período que se inicia na virada dos anos 1980 para os anos 1990, quando a economia brasileira tornou-se progressivamente mais integrada à economia mundial e também mais exposta à competição internacional. Existe uma série de pesquisas e estudos, em andamento ou já concluídos, acerca dos impactos das transformações recentes pelas quais vem passando o 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. Acredito, porém, que há uma lacuna no conjunto das pesquisas sobre esta temática no que tange especificamente ao empresariado do setor agropecuário, que comanda um conjunto de atividades de importância fundamental para o ajustamento do país às novas condições da economia mundial que tem se manifestado principalmente dos anos 1980 para cá.

O objeto de estudo da presente pesquisa refere-se às principais características relativas à ação coletiva e às formas de atuação política do empresariado brasileiro do agronegócio, abordando uma vasta temática relacionada a ele, desde a 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. O foco da presente pesquisa se dá sobre a questão da formulação e implementação de políticas públicas destinadas ao fomento das exportações agropecuárias brasileiras, bem como no tema das estratégias conjuntas desenvolvidas por Estado e empresariado do setor no sentido de 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.

Partimos do pressuposto de que as estratégias conjuntas levadas a cabo por governo e empresários inserem-se numa nova matriz regulatória, que não mais se caracteriza pelo protagonismo estatal na definição do que poderíamos chamar, grosso modo, de “política agrícola”, com as suas tradicionais metas de garantia de preços, estoques reguladores, crédito agropecuário, pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica etc., mas sim na interação permanente entre instâncias governamentais e agentes privados no sentido de discutir, negociar e formular políticas específicas para cada subsetor da atividade agropecuária, a partir das transformações que aquela atividade vem experimentando no Brasil e a nível mundial.

O recorte de campo da pesquisa aborda as parcerias estabelecidas entre Estado e empresariado voltadas a aumentar a participação do país nos mercados mundiais de **açúcar** e **algodão**, bem como a atuação brasileira nos fóruns internacionais de negociação sobre comércio exterior. A pesquisa foca-se nas recentes vitórias obtidas pelo Brasil, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em relação à questão dos subsídios e incentivos praticados pelas nações desenvolvidas no setor do agronegócio. Aliados ao governo, nos últimos anos os produtores e exportadores daquelas *commodities* pleitearam com êxito, na OMC, a ilegalidade das subvenções praticadas por governos da União Européia e dos Estados Unidos a seus produtores rurais, respectivamente de açúcar e algodão. 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.

A economia política do agronegócio brasileiro – uma breve introdução

O agronegócio, por tratar-se de um conjunto de atividades extremamente complexas e diversificadas, englobando 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, dos movimentos sociais às corporações mundiais do setor, dos trabalhadores que emprega ao consumidor final que compra seus produtos, dos governos de outros países que lhe interpõem barreiras às organizações multilaterais onde 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 bastante vasta 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 no campo 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 cerca de US\$ 165 bilhões disponíveis, a nível mundial, para o financiamento de atividades agropecuárias. Além disso, é fundamental para o segmento a manutenção de investimentos públicos em órgãos voltados ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia destinadas 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.

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 nos mercados internacionais, bem como a atuação do país nas arenas internacionais de negociação que se dão periodicamente nas instituições multilaterais como a OMC.

Além do governo, o setor agropecuário, especialmente seus segmentos voltados ao mercado internacional, mantém relações com inúmeros atores e entidades, dentre os quais se pode destacar os seguintes:

- fornecedores (máquinas, equipamentos, insumos, implementos, consultorias técnicas e de gestão etc.);
- 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 fito-sanitárias 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 tornou-se, nos últimos anos, crescente fonte 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 e regime de trabalho);
- 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 nas diversas cadeias produtivas da agropecuária a nível mundial e tem poder de estabelecer níveis de preço nos mercados mundiais, bem como atuar diretamente na produção agropecuária brasileira); trabalhadores e pequenos produtores (que, por motivos distintos, tem posições antagônicas com os produtores rurais, especialmente os de grande porte e vinculados à exportação);
- universidades e centros de pesquisa (com os quais os produtores rurais estabelecem parcerias para o desenvolvimento de novas tecnologias produtivas).

A estrutura da representação de interesses

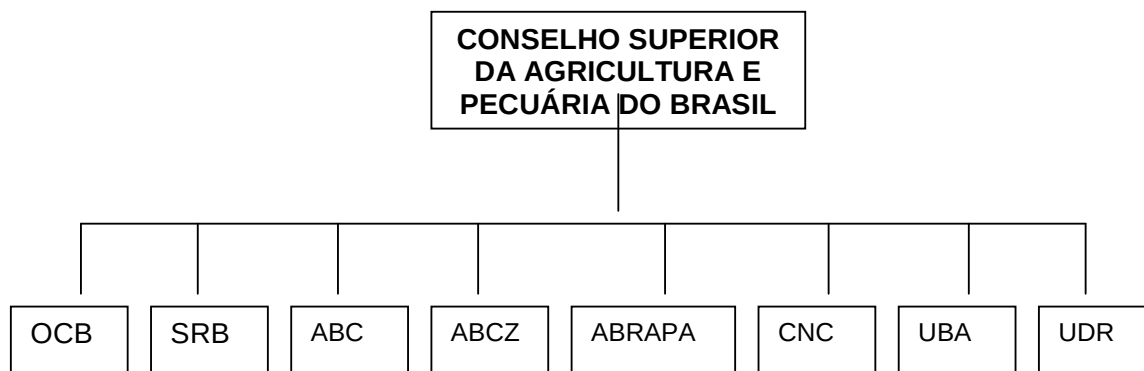
A representação dos interesses do setor agropecuário no Brasil é estruturada por dois eixos, o setorial e o regional. Assim, nos municípios, há sindicatos rurais locais, de acordo com a vocação agropecuária de cada cidade. Ao nível dos estados existem as federações de agricultura e pecuária, que congregam os sindicatos municipais. Atuando como uma entidade de cúpula, que reúne as federações estaduais da agricultura e da pecuária há a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, criada por decreto-lei em 1964. Estão filiados à CNA 2127 sindicatos rurais locais, representados por 27 federações estaduais.¹

¹ Diversas entidades de representação do empresariado do setor agropecuário foram fundadas antes da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. Em geral, eram entidades de corte setorial ou representavam os produtores rurais de pequenas regiões, mas há também exemplos de organizações trans-setoriais, como o caso da Sociedade Rural Brasileira, criada em 1919.

Para além da representação piramidal de interesses, encimada por uma entidade de cúpula, existe uma plêiade de entidades que atuam, a nível nacional, representando setores específicos da atividade agropecuária. Elas não atuam de forma paralela às entidades oficiais de representação do patronato da agropecuária. Ao contrário, estão em permanente intersecção com as federações estaduais setoriais e os sindicatos rurais municipais. São chamadas de “extensões de base” e 1072 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 é permitida a contribuição voluntária.

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 se organizam o lobby da agropecuária brasileira junto aos três poderes. Fazem parte do Conselho, presidido pela CNA, a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Sociedade Rural Brasileira (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).



Também se encontra sob o comando da CNA o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, do qual fazem parte a OCB e a ABAG. A entidade busca ainda aglutinar em torno do Fórum outras organizações, como a Federação das Associações dos Plantadores de Cana do Brasil (FEPLANA), o Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC) e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA). Do ponto de vista internacional a CNA é filiada a diversas instituições internacionais do agronegócio, como a Aliança Láctea 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).

Tão importante quanto a atuação coordenadora dos interesses da agropecuária exercida pela CNA é a atuação específica exercida pelas inúmeras organizações setoriais ou por cadeia produtiva da agropecuária. Há pelo menos três décadas a agropecuária brasileira vive processo de crescente especialização por cadeias produtivas, e é notável o surgimento de entidades voltadas à representação de interesses específicos à medida em que se formam as diversas cadeias produtivas da agropecuária nacional. Nos dois casos abordados no presente texto a representação é exercida pela Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) e pela Associação Nacional dos Exportadores de Algodão (ANEA),

no caso do algodão, e pela FEPLANA e pela União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo (UNICA).

Dados do desempenho recente do setor agropecuário

É bastante provável que o setor agropecuário tenha sido, ao longo de todo o século XX, aquele que contou com os maiores incentivos por parte de vários governos nos sucessivos períodos da história econômica do país 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 país industrializava-se a passos largos, e voltou a ter grande relevância durante os anos 1970 e 1980, quando, para se debelar ciclos sucessivos de crise econômica, tratava-se de gerar superávits comerciais e reduzir a escalada inflacionária através da queda dos preços agrícolas. Mas o grande salto da agropecuária brasileira parece ter ocorrido nos anos 1990, quando a combinação entre o aumento do fluxo de recursos públicos para o financiamento das atividades rurais e a busca por ganhos de produtividade tornaram-se a peça fundamental para a sobrevivência do setor num cenário de grande concorrência externa.

Os dados recentes do desempenho do setor agropecuário brasileiro dão a medida da importância que as atividades rurais tem para a economia brasileira. De acordo com o Ministério da Agricultura, o agronegócio brasileiro foi responsável, em 2004, por 33% do PIB, 42% do volume das exportações e 37% dos empregos do país. O PIB do setor 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\$ 36 bilhões, com superávit comercial de US\$ 25,8 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 e biocombustíveis derivados da cana-de-açúcar e de 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, por outro lado, 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 brasileira.

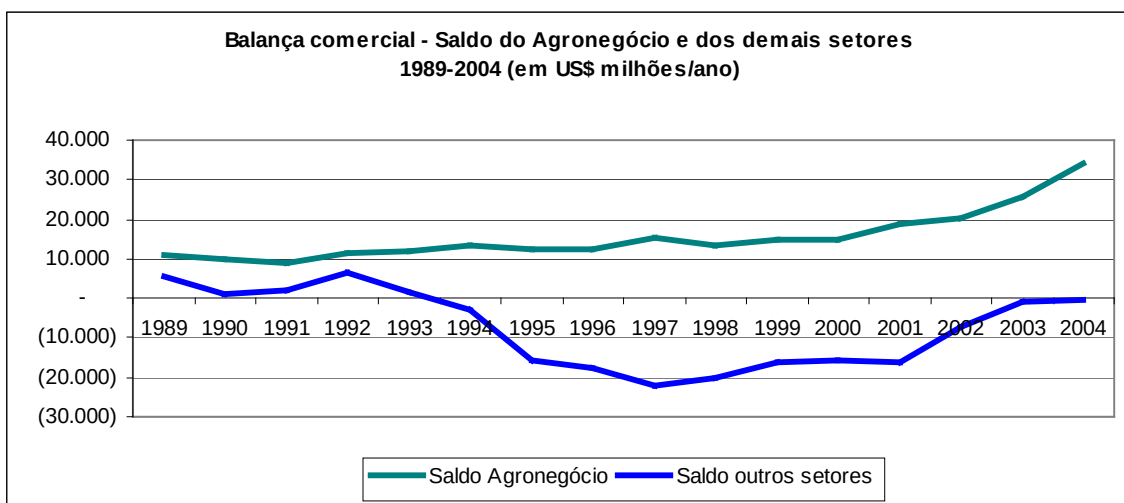
A balança comercial brasileira, após vários anos apresentando déficits, inverteu a tendência recentemente e nos últimos exercícios tem apresentado superávits, conforme mostra a tabela abaixo. Os dados demonstram que sob o governo Collor, embora houvesse superávit comercial, foram crescentes as despesas 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 uma política de sobrevalorização cambial, o resultado concreto 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.

Balança Comercial Brasileira – 1990-2005 (em US\$ milhões/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

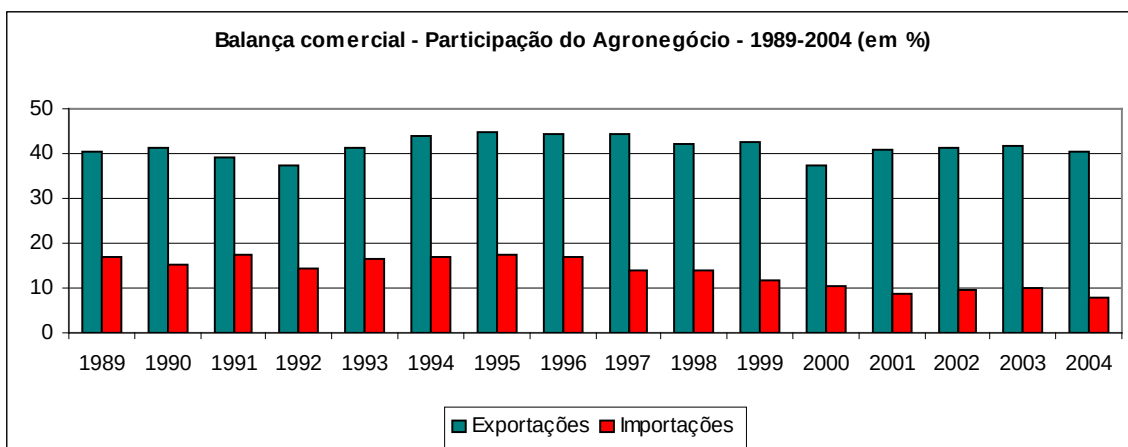
Fonte: Ministério do Desenvolvimento

Os superávits que vem sendo obtidos pelo país em sua balança comercial nos últimos anos são devidos, em grande medida, ao desempenho do agronegócio enquanto força exportadora. Enquanto desde fins dos anos 1980 o agronegócio vem mantendo superávits comerciais, 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 vem acumulando déficits desde 1994, como mostra o gráfico abaixo. Desta forma, 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 continuam acumulando perdas no comércio exterior.



Fonte: Ministério da Agricultura

As exportações têm sido responsáveis por algo entre 40% e 45% das receitas obtidas pelo país no comércio exterior, ao passo que a participação do agronegócio nas despesas relacionadas à importação de bens pelo Brasil vem caindo sistematicamente. Em fins dos anos 1980 a agropecuária era responsável por pouco mais de 15% das importações brasileiras, enquanto hoje é responsável por pouco mais de 5%, conforme mostra o gráfico abaixo.



Fonte: Ministério da Agricultura

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 relativas à produção e transação de produtos agropecuários têm feito do país um dos principais *players* do processo de liberalização comercial da agropecuária mundial. Numa bem alicerçada aliança entre associações empresariais e setores do governo brasileiro como os ministérios das Relações Exteriores, Desenvolvimento, Agricultura e Fazenda, bem como com governos e produtores de outros países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, o país conseguiu impor derrotas importantes, na Organização Mundial do Comércio, aos governos e produtores dos EUA e da União Européia. Entre 2002 e 2004 ocorreram pleitos e vitórias brasileiras no âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC, contra os EUA na questão do algodão e a União Européia na questão do açúcar. Em 2005 se deu a reiteração das vitórias brasileiras na instância máxima de apelação da OMC.

Agrupado em torno da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), o empresariado dos setores de algodão e açúcar tem investido em capacitação técnica e jurídica para poder compartilhar estratégias e dar suporte aos negociadores oficiais do governo brasileiro, especialmente os dos ministérios da agricultura, desenvolvimento, indústria e comércio e relações exteriores. A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) tem sido a arena na qual 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 CNA 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.

O Brasil e a batalha do algodão na OMC

O Brasil é um importante produtor de algodão a nível 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 EUA 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. Por conta daquela prática os preços do algodão no mercado mundial caíram 25% desde o início da década. Além disso, os EUA viram sua participação no comércio mundial do bem passarem de 17% entre 1998 e 1999 para 42% entre 2002 e 2003.

Em setembro 2002 o Brasil formalizou uma reclamação na OMC contra os subsídios norte-americanos aos produtores de algodão. Em junho de 2004 a entidade anunciou a decisão sobre a disputa travada entre Brasil e EUA na questão dos subsídios à produção do bem. De acordo com a OMC, 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, Benin e Chade, por exemplo. Após meses de análise e negociações, em março de 2005 o Órgão de Apelação da OMC negou a réplica do governo dos EUA 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 do governo dos EUA. Para setembro de 2005 foi estabelecido o *step two*, com o fim de um conjunto mais abrangente de subsídios por parte do governo dos EUA. Como em outubro de 2005 os EUA ainda não haviam cumprido as medidas relativas ao *step two*, o Brasil solicitou à OMC sanções comerciais da ordem de US\$ 1 bilhão ao ano aos EUA.

Diante do impasse, em novembro de 2005 Brasil e EUA firmaram um acordo postergando para setembro de 2006 o fim dos subsídios. Em dezembro de 2005, durante a reunião da OMC em Hong Kong, foi aprovado documento reiterando a necessidade de eliminação daqueles subsídios. Em fevereiro de 2006 a Câmara dos Deputados dos EUA aprova fim dos subsídios, previsto para entrar em vigor em agosto de 2006. A mesma

Câmara aprovou a *Farm Bill*, a partir de pressões diversas de grupos que pleiteiam o corte de gastos públicos. De acordo com a lei, os cortes de repasses de recursos aos produtores de algodão devem ocorrer a partir de 2007.

O Brasil e a batalha do açúcar na OMC

O Brasil é o maior produtor mundial de açúcar. O país responde por 40% da produção dentre os nove maiores produtores mundiais do bem, e por 25% da produção mundial total. As exportações do país triplicaram entre 1997 e 2005, passando de 6 milhões de toneladas para 18 milhões de toneladas. A receita de exportações do país saltou de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 4 bilhões no período. O custo de produção, que gira em torno de US\$ 150 por tonelada, é o mais baixo do mundo. O país participa da Global Sugar Alliance, entidade voltada a liberalizar o comércio mundial de açúcar, ampliando o acesso dos principais produtores aos maiores mercados consumidores, como EUA e União Européia. Para tanto a entidade luta pela eliminação de políticas internas de subsídios à produção e pela eliminação de políticas internas de subsídios às exportações. Além do Brasil fazem parte da organização África do Sul, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Índia e Tailândia.

A controvérsia do açúcar na OMC é relativamente semelhante à do algodão. A União Européia importa açúcar bruto de algumas de suas ex-colônias, a preços mais altos que a média do mercado mundial, faz o refino e reexporta o produto com subsídios, para o que aplica US\$ 1,6 bilhão anuais, de acordo com dados da OMC.² Por conta da prática protecionista, uma tonelada de açúcar produzida no Brasil custa US\$ 160 / dia, enquanto na União Européia custa US\$ 700 / dia. Com a medida estima-se que o Brasil perca, ao ano US\$ 494 milhões.

Em julho de 2002 Brasil, Austrália e Tailândia solicitou a abertura de um painel na OMC reivindicando que a entidade levantasse dados que comprovassem a aplicação de subsídios governamentais aos produtores de açúcar acima dos limites acordados em

tratados anteriores. De acordo com a reclamação dos três países, os subsídios europeus aos produtores de açúcar, que proporcionam uma participação artificial da União Européia no mercado mundial do bem.

Em agosto de 2003 a OMC deu ganho de causa ao pleito dos três países, e a União Européia recorreu da decisão. Em abril de 2005 a Corte de Apelações da OMC reiterou a vitória do pleito de Brasil, Austrália e Tailândia, indicando que a argumentação européia fere 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 do item. Em setembro os três países conseguiram estabelecer, junto à OMC, um teto máximo de 1,3 milhão de toneladas anuais de açúcar subsidiado a ser exportado pela Europa. Finalmente, em maio de 2006 a União Européia anunciou medidas de reformulação do setor açucareiro que vão ao encontro das decisões recentes da OMC, inclusive com a revisão de tarifas de exportação para aquele bloco.

As vitórias do algodão e do açúcar brasileiros representaram um esforço concentrado entre a diplomacia brasileira 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 muito provavelmente 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 atrapalham o desempenho de seus produtos no mercado internacional.

² Entre os principais fornecedores de açúcar bruto para a União Européia encontram-se Fiji, Ilhas

A guisa de conclusão

A breve análise do caso das batalhas levadas a cabo pelo Brasil na OMC nos mostra que há uma série de fatores estruturais e históricos no agronegócio que colaboraram para o relativo êxito 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 não foi tão prejudicada pelo processo de abertura comercial iniciado nos anos 1990 e pela crescente integração da economia brasileira aos fluxos globais do capital. Diversamente da indústria, o setor agropecuário já passava, antes da abertura, por um processo de concentração da propriedade e de maior grau relativo de exposição à competição internacional que, ao fim e ao cabo, foram funcionais para a estratégia de atrelar, em grande medida, a 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.

Além da maior exposição relativa da agropecuária brasileira à concorrência internacional, observada ainda antes da introdução das reformas orientadas para o mercado ocorridas nos anos 1990, há que se destacar que as formas de organização associativa da agropecuária nacional também concorreram para os resultados que o país tem alcançado nas arenas internacionais de discussão sobre o comércio exterior. De fato, o associativismo do agro brasileiro 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 paralelas ao corporativismo oficial, a estrutura de representação dos interesses do mundo agropecuário no Brasil construiu-se, concomitantemente, em forma de rede, ainda que se leve em conta 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 através 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 permeadas por lutas políticas mais amplas, e é provável que nesta forma mais dinâmica de atuação resida o sucesso de sua ação coletiva. Historicamente menos tutelados por instituições de cúpula, embora elas existissem, os empresários da agropecuária brasileira puderam adaptar-se, mais facilmente, às novas exigências das relações entre público e privado que caracterizam o regime produtivo em formação no Brasil nos últimos anos.

Para além da flexibilidade da estrutura de representação de seus interesses, o empresariado da agropecuária faz uso, há longa data, de uma estratégia diversificada de relacionamento com o Estado, 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 se dá com os tratores e demais tipos de manifestação de mesma natureza. Com a crescente exposição do campo à competição internacional, mais recentemente os empresários do setor agropecuário têm investido na aproximação com a diplomacia brasileira e na qualificação de sua atuação nas arenas internacionais de negociação para temas relativos ao comércio exterior.

Cabe ressaltar ainda 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 de manutenção de arenas de negociação e formulação de políticas compostas por Estado e empresariado, como as câmaras setoriais, a nível federal (que perduraram do início ao final da primeira metade da década de 1990) e estadual (que surgiram em meados dos anos 1990 e permanecem em funcionamento). Com a conjugação do fim dos projetos mais gerais de política agrícola típicos dos anos 1970 e 1980 e da abertura comercial, foi necessário ao empresariado do setor participar, crescentemente, 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 se considere, a partir de uma perspectiva neocorporativista, que a atuação das câmaras setoriais é capaz de impulsionar a implementação de políticas públicas para os setores envolvidos, podemos sustentar a idéia de que as câmaras setoriais da agropecuária estiveram pautadas pela idéia de aumentar a competitividade do setor, independentemente de todas as demais questões envolvidas na questão da produção rural. Se for esta a perspectiva de nossa análise sob a questão, pode-se afirmar que a experiência das câmaras setoriais da agropecuária tem sido bem sucedida.³

A recriação das câmaras setoriais da agropecuária, das câmaras temáticas e dos conselhos formados por empresários do setor e a tecnocracia estatal se insere numa determinada concepção de matriz regulatória, que abre grandes espaços de negociação e articulação de políticas entre Estado e empresariado. De fato, nesta interação reside o relativo êxito que o país têm obtido e eventualmente venha a obter nas arenas internacionais de disputa comercial dos produtos agropecuários. A herança da cultura de convivência e negociação gerada nas diversas câmaras setoriais que existem no país, a nível federal e principalmente estadual, envolvendo governo e empresariado, é um fator fundamental para o sucesso dos pleitos dos quais as partes têm participado a nível internacional, como nos casos do algodão e do açúcar, independentemente dos recentes revezes observados na Rodada de Doha.

³ A crescente especialização da agropecuária brasileira em cadeias produtivas, observável, segundo os especialistas, desde pelo menos a década de 1970, têm 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 a interação com o Estado 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 a questões fundiária, do meio-ambiente e da necessidade de adequação do setor como um todo às exigências fito-sanitárias do mercado mundial.

Referências bibliográficas

Associação Nacional dos Exportadores de Algodão – www.anneacotton.com.br

Associação Brasileira de Agribusiness – www.abag.com.br

Banco Central do Brasil - www.bcb.gov.br

Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária www.cna.org.br

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – www.agricultura.gov.br

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior -
www.desenvolvimento.gov.br

Organização Mundial do Comércio – www.wto.org

União da Agroindústria Canavieira de São Paulo – www.unica.com.br

Global Suggar Alliance – www.globalsuggaralliance.org