

NEGOCIAÇÃO E EXCLUSÃO NA REDE DE PODER CITRÍCOLA BRASILEIRA

Luiz Fernando Paulillo¹

RESUMO: O presente artigo analisa o desenvolvimento da rede de poder citrícola brasileira a partir das relações pautadas nos recursos de poder (constitucionais, jurídicos, financeiros, políticos e tecnológicos), na estrutura de oportunidades e no envolvimento dos atores coletivos dos segmentos produtivos. A abordagem de redes utilizada no trabalho vincula-se ao quadro teórico do neo-institucionalismo histórico e do pluralismo reformado, que trata primordialmente do processo de interação de atores econômicos em contextos democráticos e de forte liberalização econômica, na qual há a fragmentação do Estado, o avanço da globalização e a complexidade da sociedade civil. A perspectiva traçada visa dar conta de uma série de interações pouco exploradas pelas abordagens que centram análise no tradicional conjunto de atividades a montante e a jusante, utilizado para a definição das teorias baseadas nos complexos agroindustriais.

Palavras-chave: governança, recursos de poder, citricultura, agroindústria, organização, política pública.

DEALS AND EXCLUSION IN THE BRAZILIAN CITRUS PRODUCTION POWER STRUCTURE

ABSTRACT: The present article analyzes the development of the Brazilian citrus power structure based on relations oriented by the constitutional, financial, legal, political and technological power resources, by the framework of opportunities and by the involvement of the collective actors in the productive segments. The networks approach used in this work is linked to the theoretical picture of both the historical institutionalism and the reformed pluralism, which primarily deals with the interaction process of economic actors in democratic and highly liberated economic contexts, in which the fragmentation of the State, the advance of globalization and the complexity of the civil society coexist. The outlined perspective aims to account for a series of little exploited interactions by approaches centering their analysis on the traditional upstream and downstream group of activities used to define theories based on the agroindustrial complex.

Key-words: governance, policy network, power resources, citrus culture, agribusiness, organization, public policy.

JEL Classification: Q18, Q13.

¹Economista, Doutor, Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) (dlfp@power.ufscar.br).

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o desenvolvimento da rede de poder citrícola brasileira a partir das relações de recursos de poder, da estrutura de oportunidades e do envolvimento dos atores coletivos dos segmentos produtivos. A abordagem de redes utilizada no trabalho vincula-se ao quadro teórico do neo-institucionalismo histórico e do pluralismo reformado, que trata primordialmente do processo de interação de atores econômicos em contextos democráticos e de forte liberalização econômica, na qual há a fragmentação do Estado, o avanço da globalização e a complexidade da sociedade civil. A perspectiva traçada visa dar conta de uma série de interações pouco exploradas pelas abordagens que centram análise no tradicional conjunto de atividades a montante e a jusante, utilizado para a definição das teorias baseadas nos complexos agroindustriais. O item 2 apresenta os aspectos teóricos e metodológicos da abordagem de redes de recursos de poder e o item 3 analisa o desenvolvimento da rede citrícola no Brasil, de seu período de estabilidade institucional e integração freqüente até a fase atual, em que a crise organizacional avança e provoca a exclusão de atores individuais e coletivos, especialmente na citricultura paulista.

2 - ANÁLISE ORGANIZACIONAL EM REDES DE RECURSOS DE PODER: contribuições para estudos de casos agroindustriais

A análise organizacional pautada nas relações de recursos de poder (constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros e de informação) se diferencia das tradicionais análises centradas nas relações de compra e venda do mundo capitalista. Essa observação é particularmente importante quando se quer ampliar o campo de análise daquelas teorias baseadas no tradicional conjunto de atividades a montante e a jusante dos encadeamentos produtivos.

Nestes encadeamentos, a interdependência dos atores, a complementaridade dinâmica dos seg-

mentos, a busca de recursos de poder e a orquestração dos interesses mostram a ocorrência de interações institucionais diferenciadas. Nenhum desses aspectos pode ser negligenciado, já que as interações têm contornos econômicos e políticos. Além do mais, está se falando de interação em redes de relações que, *“muito mais que a moralidade ou os arranjos, são a estrutura que sustenta a ordem”* (GRANOVETTER, 1985: 491). Isto é, não está se falando em arranjos institucionais como o resultado de um novo equilíbrio (mais eficiente) estabelecido pelas empresas e agentes sociais; está se falando de uma construção social definida a partir de conexões complexas entre organizações distintas e dependentes de recursos de poder. *“Esses recursos são buscados pelos atores visando melhores resultados e o domínio sobre outros atores”* (PAULILLO, 2000: 7).

A abordagem de redes de poder compõe um espectro da teoria institucional que trata a organização como uma arena de interesses e valores conflitantes, constituída pela luta de poder. É uma análise organizacional de cunho weberiano, que *ênfatiza “o caráter relacional do poder como recurso ou capacidade distribuídos de forma diferenciada e que, se empregado com o devido grau de habilidade estratégica e tática pelos atores sociais, produz e reproduz relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência”* (REED, 1998: 75).

Estudos e pesquisas que utilizam o enfoque de redes de poder necessitam desenvolver metodologias específicas para estabelecer as fronteiras analíticas dessas redes, bem como identificar as variáveis relevantes e suas inter-relações (ROMANO, 1999: 236). MARSH e RHODES (1992: 251) identificam quatro dimensões nas quais as redes variam, são elas: 1) interesses, 2) número e natureza dos membros, 3) interdependência vertical e horizontal e 4) recursos de poder. DOWDING (1995: 153) destaca as características dos membros (informação, legitimidade, reputação e habilidades diretas e indiretas para mudanças) e das conexões (grau de envolvimento dos atores, regras da interação, centralidade e intensidade das operações) para explicar e diferenciar as redes de poder. Tanto as características de DOWDING (1995) co-

mo as de MARSH e RHODES (1992) são relevantes e devem ser consideradas, sendo que o fator chave de distinção de cada rede é o grau em que cada dimensão, ou suas características, estão representados (ROMANO, 1999: 236). O quadro 1 apresenta as características dos tipos extremos de redes de poder existentes, que marcam o *continuum* entre uma rede mais estável, integrada e institucionalizada (a comunidade política) e outra mais instável, aberta e pouco institucionalizada (a rede temática ou difusa).

Deve-se esclarecer a que quadro teórico pretende-se trabalhar, para responder àquelas críticas de que a rede de poder seria uma metodologia em busca de uma teoria (DOWDING, 1995). A perspectiva do pluralismo reformado sustenta o presente trabalho, pois considera-se que as redes de poder operam num contexto em que a capacidade do Estado para a resolução dos problemas está fragmentada - em setores, subsetores, agrupamentos complexos, etc. Assim, diversas agências públicas do Estado (secretarias, comissões, agências reguladoras, etc.) participam do processo de interação representando interesses e disputando ou distribuindo recursos de poder com os demais atores. É neste quadro que pode-se trabalhar com os mesoconceitos de comunidade política e de rede difusa, considerando as ações dos atores coletivos e individuais, o mecanismo de governança e o ambiente institucional.

O quadro teórico do pluralismo reformado surge de um contexto de enfraquecimento do Estado, de complexidade da sociedade civil e do avanço do processo de globalização. Assim, não é possível enxergar o pluralismo nas sociedades ocidentais atuais, em que todos os grupos de pressão têm a mesma influência, e o Estado, além de estar sempre aberto, adota uma postura neutra junto a esses grupos². Há uma maior complexidade das relações en-

tre os grupos de pressão e o Estado. Essa complexidade é bem vista nos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos dos homens (LINDBLOM, 1977: 178). Ou seja, a forma organizacional pluralista está ausente em algumas áreas do processo político e econômico, a partir da separação entre assuntos muito importantes (que afetam demais os interesses das grandes empresas ou grupos e não entram na agenda política) e menos importantes (que pode envolver a participação dos demais grupos de pressão e, dessa forma, entrar na agenda). Enfim, o pluralismo reformado logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão que leva à constante exclusão de alguns grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999: 212-213).

Neste quadro, trabalha-se com a perspectiva mais abrangente do neo-institucionalismo, na qual o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediatizado pelas instituições onde se moldura, tendo em vista que a instituição é algo mais que um simples órgão formal, incluindo também procedimentos operativos, normas, acordos de comportamentos, fatores esses que modelam as decisões dos atores (OLIVEIRA, 1999: 56). As instituições, porém, não geram comportamentos por iniciativa própria, como deverá ser demonstrado.

Nessa linha de contribuição do neo-institucionalismo destaca-se o conceito de governança, que pretende abarcar, em seu conteúdo abstrato, diferentes níveis de gestões de assuntos públicos, desde o supranacional ao subnacional (OLIVEIRA, 1999: 56). Segundo BULMER (1995), a governança corresponde ao amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas, sendo que cada regime apresenta um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, relações de poder, seus próprios procedimentos para tomada de decisões, suas hierarquias, normas e convenções), concernen-

²Para BOBBIO (1999) é a separação definitiva entre as formas passadas de pluralismo e as formas presentes, respeitando uma base comum: a valorização dos grupos sociais que integram o indivíduo e desintegram o Estado. Nas formas arcaicas de pluralismo está o olhar para a pequena comunidade, a corporação dos artesãos, o núcleo familiar estreitamente agregado, enfim, o particularismo. Na forma moderna está a descoberta da força que brota de novas formações sociais produzidas pela sociedade industrial, (...) a vitalidade perene da sociedade civil que tende a absorver a sociedade industrial (p. 20).

Quadro 1 - Características dos Tipos de Redes de Poder da Comunidade Política e da Rede Difusa

Dimensão	Comunidade política	Rede difusa
	Membros	
Número de participantes	Muito limitado, alguns grupos conscientes excluídos.	Amplio.
Tipo de interesses	Econômico e/ou profissional.	Vários.
	Integração	
Frequência	Freqüente, alta qualidade, interação dos grupos incluídos na rede sobre as matérias relacionadas com a emissão de políticas.	Contatos flutuantes em freqüência e intensidade.
Continuidade	Avaliações persistentes ao longo do tempo. Efeitos também persistentes.	Flutuação significativa.
Consenso	Todos os participantes avaliam os resultados e legitimam.	Alguns acordos existem, mas o conflito está sempre presente.
	Recursos	
Distribuição de recursos	Todos os participantes apresentam recursos e utilizam-nos no processo de interação.	É possível que alguns participantes tenham recursos, mas eles são limitados.
Distribuição interna	Hierárquica; líderes podem transferir ou deliberar membros.	Variada, inclusive a capacidade para regular os membros.
Poder	É possível um grupo dominar, mas o resultado de soma não zero persiste na comunidade.	Poder desigual refletido pelos recursos desiguais. Resultado de soma zero.

Fonte: MARSH; RHODES (1992: 251).

tes às relações entre atores econômicos, políticos e sociais.

Assim, é a adoção de um marco de análise neo-institucional que permitirá compreender as formas de interação dos atores (individuais e coletivos) e a coalizão de poder que se estabelece em uma rede. Isso é possível porque a rede de poder é uma abordagem que possibilita responder a certas indagações preponderantes para o conhecimento da estrutura e da dinâmica dos agentes sociais aí envolvidos. São elas: Como a rede de poder chega a institucionalizar-se? Por que uma instituição política predomina em determinada rede? Como ocorre a mudança de um modo de governança para outro? Por que as redes logram de estabilidade? Quais são os recursos de poder envolvidos? Quais são os seus efeitos ou resultados?

Pode-se postular que os resultados de um processo de interação estratégica em rede são sociais e políticos. Segundo a moderna teoria política, esses resultados ocorrem em função de três fatores primários: 1) as restrições impostas pelas regras ou normas, 2) a representação e a distribuição dos interesses ou preferências entre os atores e 3) distribuição dos recursos de poder (MARCH e OLSEN, 1993: 14).

Esses fatores dão lugar a um mecanismo de

ação ou de governança que é composto, ao menos, pelos seguintes elementos: 1) oportunidades de ações; 2) interesses e 3) recursos de poder. Deve-se perguntar qual desses aspectos é o determinante para o funcionamento do mecanismo. Esse é um ponto relevante do debate metodológico mais recente estabelecido no âmbito do novo institucionalismo. A questão preponderante é a da determinação das ações dos atores. Isto é, se as ações são determinadas a partir das oportunidades, portanto num contexto adaptativo dos atores à estrutura de oportunidades formada, ou se as ações são explicadas a partir dos interesses ou preferências dos atores. No primeiro caso, as oportunidades e as instituições estabelecidas delimitam as ações dos agentes a partir das normas ou regras de adequação (LANZALACO, 1995; MARCH e OLSEN, 1993; NAVARRO, 1999)³. No segundo caso, as preferências ou os interesses é que determinam as ações dos agentes, que são guiados pela lógica *consequencial* - a metáfora da eleição -, como postula o en-

³... *Se postula que la acción social o política no puede entenderse a través de las elecciones que realizan los actores guiados por sus preferencias, sino mediante la adaptación a determinadas reglas institucionales, o más concretamente, en el cumplimiento de éstas. Así, por ejemplo, March y Olsen señalan que la acción política viene determinada por una lógica de adecuación a ciertas reglas institucionales, lo que denominan la "metáfora del deber"...* (NAVARRO, 1999: 24).

foque da eleição racional (ELSTER, 1989).

Neste trabalho, entende-se que o mecanismo de ação se explica pelo princípio de que os agentes se movem a partir de seus recursos e interesses (preferências) no contexto em que atuam (oportunidades estratégicas), e que este contexto delimita a sua ação. Assim, trata-se da aplicação da lógica da adequação por parte dos atores que se orientam racionalmente. Os atores (racionalmente limitados) realizam eleições guiados pelas suas preferências no marco de um sistema de regras que delimita, mediante normas de adequação, uma determinada estrutura de oportunidades. Neste caso, a ênfase nas ações adaptativas dos atores é necessária para microfundamentar a análise (NAVARRO, 1999: 14).

O mecanismo de governança apresenta as oportunidades de ações como determinantes das atuações dos agentes coletivos e individuais, sendo que estes também interferem na estrutura de oportunidades que se forma, em um contexto no qual a representação e a distribuição dos interesses e a busca de recursos de poder são fundamentais. Assim, esse contexto pode ser determinado por fatores de ordem política, tecnológica, produtiva e cultural.

Os interesses indicam as preferências dos atores e a indicação primária de suas atitudes futuras. Os recursos de poder indicam a capacidade de interferência que os atores (individuais e coletivos) apresentam em determinado entorno ou contexto. A distribuição de ambos, interesses e recursos de poder, quanto às regras de interação é que configura a estrutura de oportunidades que se forma. Assim, os atores agem de acordo com a estrutura de oportunidades que o entorno apresenta.

Esse é o sentido da explicação de um fenômeno social a partir de uma lógica de eleição no contexto da lógica da adequação. Os atores agem, dentro do princípio de racionalidade limitada, procurando se adaptar estrategicamente no entorno em que estão inseridos. A estrutura de oportunidades é que delimita as adaptações estratégicas dos atores.

Essas adaptações podem influenciar e promover certas modificações na estrutura de oportuni-

des formada, porque os atores podem apresentar recursos de poder significativos, o que facilitará a realização de seus interesses. Como observa MARCH e OLSEN (1993: 16), as alternativas que se colocam para os agentes são determinadas pelas oportunidades e recursos que possuem, o que lhes permite influenciar no processo de institucionalização do entorno.

Assim, as regras e normas de adequação podem sofrer influências a partir das ações dos agentes individuais e coletivos inseridos na rede de poder. Sabe-se que as restrições podem se desenvolver fora do entorno. Mas, em muitas ocasiões, nas sociedades democráticas avançadas, elas se desenvolvem dentro do contexto da instituição política. Assim, o que se coloca é que as ações dos agentes podem modificar a estrutura de oportunidades também a partir das regras e normas de adequação, porque muitas vezes elas se modificam a partir dos interesses dos agentes, isto é, das forças e preferências endógenas da rede de poder.

O mecanismo de ação ou de governança que este trabalho apresenta se justifica a partir dos princípios do institucionalismo econômico (*rational choice institutionalism*) e do institucionalismo social (*sociological institutionalism*), em que cada aporte teórico deve responder a diferentes aspectos do processo de interação estratégica e da instituição política. O aporte econômico é mais adequado para explicar a origem e a mudança de uma instituição política (WILLIAMSON, 1996; NORTH, 1990), enquanto o aporte sociológico permite compreender os motivos da estabilidade institucional (NAVARRO, 1999; HALL e TAYLOR, 1996; LANZALACO, 1995).

O que se estabelece é o entendimento do papel desempenhado pelas estruturas institucionais a partir de duas ordens analíticas: a ordem imposta pela razão e a ordem imposta pela coerção. A primeira é reconhecida pelas idéias de racionalidade e de ação intencional, e encontra sua expressão institucional na organização de meios e fins. A segunda ordem é reconhecida nos processos de conflito e de articulação de interesses a partir de um conjunto de regras, na organização dos poderes de negociação,

enfim, no exercício da política (MARCH e OLSEN, 1993: 24-25).

Essas considerações metodológicas possibilitam compreender as causas e os efeitos de uma instituição política, estabelecida no âmbito de uma rede de poder - portanto em nível mesoanalítico. A instituição política se estabelece a partir de um conjunto de ações adaptativas a uma determinada estrutura de oportunidades, e as causas e os efeitos institucionais ocorrem a partir de uma ordem de adequação.

Pode-se justificar a presente articulação a partir de vários pontos do debate teórico institucional. Vale utilizar um deles: a instituição da rede de poder a partir da intensidade da interdependência dos recursos existentes entre os atores. Tal como justifica o neo-institucionalismo econômico, quando a interdependência é intensa e há recursos vitais para os atores, estes necessitam criar determinadas normas de confiança que garantam a continuidade do intercâmbio, como a redução dos custos de transação, redução da assimetria de informações e de riscos morais, acordos a partir da rotina, etc. Mas as normas de confiança também são determinadas por mecanismos de governança que apresentam outros recursos relevantes para a interação estratégica, como a reputação dos atores coletivos envolvidos, suas pautas de reivindicações e formas de pressão, a legitimidade ou o *status* público atribuído pelo Estado, a orquestração de interesse ou as habilidades (diretas e indiretas) de busca de incentivos e de aliados na rede. Isto é o que assinala o neo-institucionalismo social (NAVARRO, 1999; DOWDING, 1995).

Assim, a partir da ordem de adequação, a estrutura de oportunidades limita as ações dos agentes de um entorno. Com a investigação da estrutura de oportunidades deste entorno, outras indagações podem ser respondidas. São elas: Quais são as oportunidades de ação? A quem interessa? Quem tem recursos de poder? O alcance das respostas permitirá avançar na investigação da interação que se estabelece neste mecanismo de governança?

A investigação empírica deste trabalho necessita de um marco analítico que permita compreender a estrutura de oportunidades em que atuam os ato-

res de uma rede de poder, assim como os seus interesses, que surgem com o propósito de institucionalizar certa oferta de oportunidades de participação e as políticas públicas ligadas ao entorno em particular. A figura 1 apresenta este modelo de análise, que se aplica a partir do entendimento do mecanismo de governança de uma rede de poder.

O primeiro passo da investigação é o de compreender o mecanismo de governança desenvolvido na rede de poder, o que permitirá entender a origem da instituição. A avaliação das políticas públicas é um procedimento metodológico básico. Ele completa a possibilidade de descrever e analisar o modo de regulação vigente, pois a política pública pode ser considerada como um mecanismo em que se desenvolve a rede de poder. A ênfase analítica a esse mecanismo permitirá indicar os processos de mudança e de estabilidade da instituição política e econômica. A transformação é justificada pela ocorrência de um novo mecanismo de governança, que pode proporcionar a realização de uma política pública de novo caráter. Esse procedimento, quando aplicado a longo prazo, também permitirá caracterizar a estabilidade do modo de regulação específico de uma rede.

O estudo da estrutura de oportunidades permite compreender o modo de governança de uma rede de poder porque são de seus componentes (poderes de negociação, interesses e oportunidades de ação) que se estabelece o grau de interação estratégica dos atores. São dos respectivos indicadores destes componentes (recursos de poder, preferências e regras ou normas de adequação) que se identificam a permanência ou a queda das características estruturais da rede. Primeiro, as características dos membros - informação, legitimidade, reputação e habilidades de articulações políticas e econômicas. Segundo, as características das conexões - grau de envolvimento, regras de interação, centralidade e densidade institucional (DOWDING, 1995: 153).

Além do mais, a identificação do modo de regulação vigente e das características estruturais existentes pode determinar a intensidade da assimetria de poder que se estabelece em uma coalizão de atores com elevado grau de interdependência. O balan-

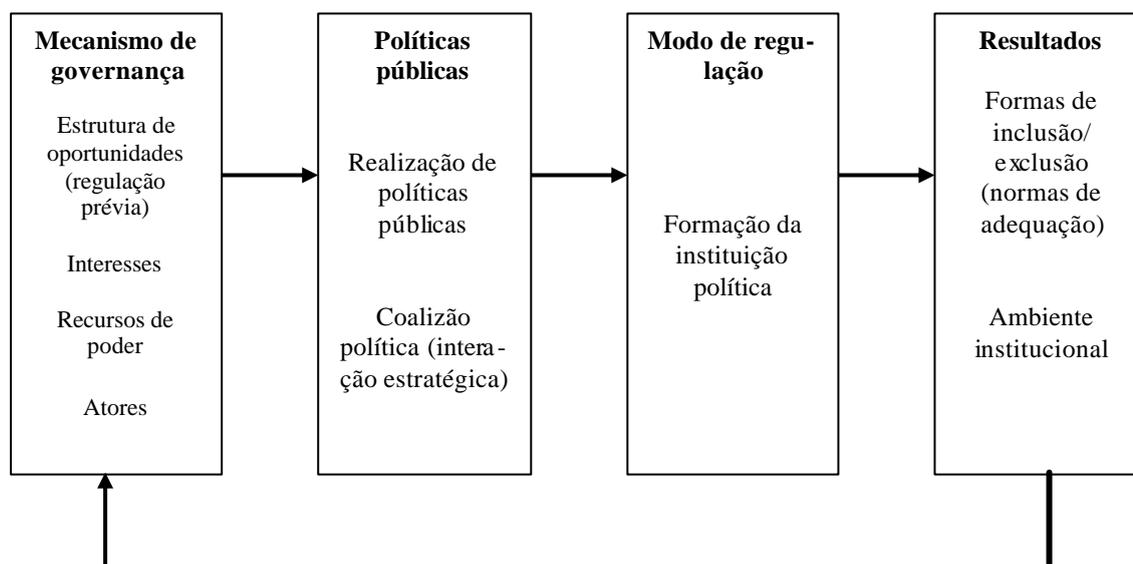


Figura 1 - Marco Analítico da Rede de Poder.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da pesquisa.

ço de poder entre os atores participantes da rede é um indicador fundamental de sua densidade institucional, isto é, da intensidade do processo de interação estratégica na rede e suas dimensões proporcionadas pelas ações adaptativas dos atores coletivos e individuais. Assim, a intensidade da interação é caracterizada pela adequação dos interesses e do poder de negociação de cada ator.

O poder de negociação não deve aqui ser entendido apenas como algo que se possui; como um objeto ou uma substância. Ele deve ser visto na esfera social, seguindo a definição de BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (1993: 934), em que não há Poder se não existir, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que seja induzido a comportar-se tal como aquele desejar. Assim, o Poder pode ser exercido por meio de instrumentos ou de coisas, porém é compreendido através de sua relação com a vida do homem em sociedade: poder do homem sobre o homem. Assim, o homem é não só o sujeito, mas também o objeto do Poder social.

Neste contexto de relações de força e de decisões, o poder de negociação é definido a partir das capacidades de representação e de aglutinação dos atores individuais e coletivos dispostos em uma rede, e dos recursos de poder pertencentes a cada um,

utilizados para tentar obter melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores. Isto é, pode-se atribuir dimensões às negociações por meio do poder de representação, do poder de aglutinação e dos recursos financeiros, organizacionais, tecnológicos, políticos, jurídicos e constitucionais.

O poder de representação é definido a partir da participação dos atores coletivos nas redes de relações estratégicas estabelecidas, de perfil **interprofissional** ou não⁴. Nestas é que ocorrem a efetivação das negociações e o início do desenvolvimento das políticas públicas, isto é, a efetivação das pautas de interação institucional e dos processos de governança. Assim, o poder de representação existe quando o ator possui *status* de negociador e participa da relação. Neste caso, o *status* público atribuído pelo Estado é muito importante.

O poder de aglutinação (de um ator coletivo) é reconhecido quando este é capaz de aglutinar todos ou uma grande parte de seus membros potenciais, apresentando-se como o interlocutor válido nos processos de negociação. Assim, pode-se levar

⁴Organizações de perfil **interprofissional** são aquelas que congregam organizações distintas (agrárias, industriais, de serviços, etc.) em um mesmo setor ou agrupamento mais complexo (como os agroindustriais) (ORTEGA, 1998: 6).

em conta o volume de associados sobre o total potencial, a dispersão de interesses dos membros potenciais (dispersão estratégica) e dos associados, a frequência dos atores nas reuniões e o apoio ou reconhecimento dos associados nos acordos e procedimentos tomados pela organização ou grupo de pressão.

Os recursos de poder correspondem ao controle de cada ator sobre os recursos constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais, políticos e de informação, seja por controle direto, pela interação com outros atores (negociação) ou por ajudas públicas estatais e não-estatais.

De modo concreto, são muitos os fatores que podem apontar estes recursos, como o da redução dos custos de produção e de transação (o custo de coleta de informações, a utilização de ativos específicos, a frequência das transações, etc.), a concentração industrial, o montante de ajudas e subsídios concedidos, o volume de produção agrícola controlado pelas empresas (grau de integração agroindustrial), o tamanho e a produtividade das explorações agrícolas, o controle do mercado externo (conexão com os compradores internacionais), o controle do mercado interno (canais de comercialização e distribuição interna), a capacidade de discernir contratos de curto e longo prazo, a legitimidade de cada ator em rede e o *status* concedido pelos demais atores (públicos e privados), a aprovação de leis, o lançamento de medidas provisórias do governo federal, etc.

Sabe-se que o Estado aparece como um ator particular, resultado da possessão monopólica de um recurso básico - a legitimidade no uso do poder público e dos recursos ligados a ele. Assim, o seu poder de negociação pode ser medido por sua capacidade de condicionamento das ações dos outros atores, e também pela sua capacidade de articulação, que torna-se cada vez mais limitada diante das novas tarefas colocadas, exigidas pela introdução de novas tecnologias.

De modo concreto, esse poder é expresso quando o Estado possui uma considerável capacidade de representação, ao conceder *status* público a outros atores que poderão participar de forma efetiva do processo de governança da rede ou que exerci-

te processos de distribuição de recursos entre os atores (ajudas econômicas, apoio tecnológico, mudanças constitucionais, restauração de normas, melhoria da infra-estrutura, etc.). Portanto, a queda efetiva da participação das agências públicas governamentais no processo de representação de interesses ou a diminuição da distribuição de ajudas públicas dariam conta da menor capacidade de negociação por parte do Estado. Não há dúvida que o Estado perdeu boa parte de seus recursos de poder, mesmo que venha mantendo, em troca de apoio político, a atribuição de *status*, fazendo com que mais de uma rede opere em cada uma das atividades (Belik apud PAULILLO, 2000).

No entanto, a reestruturação das formas de regulação feitas pelo Estado (como a criação de agência reguladoras, câmaras setoriais, programas de fomento especializado, etc.) responderiam pela nova atuação estatal e a capacidade de negociação de suas agências públicas (secretarias, comissões, agências setoriais, etc.) no interior de cada rede de poder.

Já que o objetivo de cada investigação empírica pautada em redes de poder é o de conhecer o desenvolvimento e as rupturas dos modos de governança setoriais ou subsetoriais, o trabalho de campo necessita de uma orientação histórica. Além do mais, esta orientação também se justifica pelo marco de análise em que se desenvolve cada investigação, pois tanto a teoria neo-institucionalista como o enfoque das coalizões estratégicas que a ela se submete insistem na necessidade de analisar um período extenso do tempo para poder se assegurar das mudanças nas pautas de interação dos atores, assim como os recursos que se inter-relacionam e a intensidade em que o realizam (LANZALACO, 1995: 29-35; DOWDING, 1995: 150-158).

Com o objetivo de testar o marco analítico neo-institucional formulado, este trabalho analisa a rede de poder citrícola no Brasil, localizada nas regiões de Campinas, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Sorocaba (no Estado de São Paulo) e no triângulo mineiro. O marco analítico elaborado permitirá compreender o desenvolvimento dessa rede de poder e a lógica da regulação estabelecida entre 1960

e 2000, que culminou com a crise institucional atual.

Em meados dos anos sessentas se desenvolveu uma política agrícola de caráter horizontal no Brasil, com a orientação de intensificar a interação entre a agricultura, a indústria de bens de capital e a indústria de processamento, caracterizando a etapa da regulação estatal citrícola. Nos anos oitentas, o padrão de regulação estatal para a agropecuária brasileira se rompe e começam a surgir formas de auto-regulação agroindustriais (BELIK, 1997). Isso permitiu a consolidação de algumas redes de poder agroindustriais. Ver-se-á que, no caso citrícola, houve a constituição de uma rede estável e bem institucionalizada nos anos oitentas, com o crescimento da orquestração de interesses dos atores coletivos e individuais e a instituição de um contrato padronizado de compra e venda de matéria-prima para fabricação de suco concentrado de laranja. Somente em meados dos anos noventas esse processo se rompe, marcando o início da crise institucional.

Diante disso, o desenho da investigação empírica adota a forma do que BARTOLINI (1991) denomina de análise do desenvolvimento através de um estudo de caso (*studio di sviluppo del caso*), em que o número de propriedades-variáveis e unidades temporais é maximizada em detrimento das unidades espaciais com a intenção de criar marcos analíticos de caráter geral que possam ser aplicados posteriormente, assim como constatar sua valia para o caso que se trate. É o estudo de um caso orientado a testar e validar as hipóteses interpretativas (BARTOLINI, 1978: 70-73). Não se pretende extrapolar os resultados empíricos para todos os casos agroindustriais brasileiros, mas sim validar a presente proposta de marco analítico e determinar se os conceitos propostos são aptos para estudá-los, independentemente dos valores concretos adotados em cada caso.

3 - O DESENVOLVIMENTO DA REDE DE PODER CITRÍCOLA BRASILEIRA E A CRISE INSTITUCIONAL DOS ANOS NOVENTAS

A rede de poder citrícola brasileira se fortale-

ceu nos anos setentas, quando as inter-relações das atividades a montante e a jusante da indústria cítrica estavam consolidadas. No auge da regulação estatal da agropecuária do País, o governo federal promoveu a criação de uma arena regulatória citrícola, por meio da criação de um comitê específico de exportação de sucos na CACEX⁵.

Neste período, a rede citrícola foi corporativista, porque a representação real dos interesses da citricultura (através da Associação Paulista de Citricultores - ASSOCITRUS, surgida em 1974) não ocupou o espaço deixado aberto pelo Estado, dominada pela representação formal da Comissão Técnica de citros da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP). E um dos objetivos da FAESP era o de impedir o crescimento da representação real (ASSOCITRUS), já que a existência das comissões técnicas era única maneira de mantê-la vinculada a agricultores e aos seus interesses específicos.

Na indústria, a Associação Brasileira das Indústria de Sucos Cítricos (ABRASSUCOS) surgiu fortalecida porque representava 14 processadoras. A existência de poucos atores e a concentração industrial permitiu grande poder de aglutinação e de representação para a ABRASSUCOS. Assim, desde a primeira década da rede agroindustrial citrícola, a indústria apresentou forte poder de negociação, com elevados recursos organizacionais (a concentração industrial, o combate às barreiras comerciais e o controle de pragas e doenças no âmbito da CACEX, a instalação de centros de pesquisa no interior paulista para variedades de laranja para processamento, etc.), financeiros (concessão de crédito estatal para a instalação do parque industrial, participação na determinação do preço das caixas de laranja), de informação (amplo acesso às informações setoriais junto à CA-

⁵A CACEX, de um simples guichê de licenças para exportação, tornou-se um fórum de debates e árbitro dos preços das caixas de laranja. Assim, passou a atuar como uma arena de regulação de três conflitos: entre os citricultores e as empresas processadoras, entre as grandes e as pequenas empresas e entre as duas gigantes industriais (Cutrale e Citrosuco). A transformação da CACEX iniciou um longo processo de amadurecimento institucional na rede citrícola, já que as articulações dos interesses privados e públicos começaram a ocorrer.

CEX) e, como foi dito, elevado poder de aglutinação (as 14 empresas estavam associadas na ABRASSUCOS) e de representação (a ABRASSUCOS era o único ator coletivo)⁶.

No final dos anos setentas a estrutura corporativista se desmantelou. A primeira explicação é a da dificuldade de transformação da Comissão Técnica da FAESP em um fórum de defesa do citricultor, porque a direção geral dessa associação manteve o discurso da defesa do agricultor - a necessidade de se pensar no produtor em geral (RODRIGUES, 1995: 90). Ou seja, a contradição interna da FAESP foi um fator decisivo. Em segundo lugar, a aproximação de citricultores paulistas da associação de representação específica (a ASSOCITRUS) cresceu na medida em que a indústria se organizava em uma associação de interesses.

Esse foi o começo da transformação institucional. Três fatos ocorridos em 1978 mostram que a constituição de uma rede mais estável e integrada (uma comunidade política, seguindo a classificação de MARSH e RHODES, 1992) era iminente. São eles: a) a ASSOCITRUS cresce e disputa a representação efetiva da citricultura com a FAESP, elevando seus poderes de representação e de aglutinação; b) o Fundo Paulista para a Defesa da Citricultura (FUNDECITRUS) surge com o apoio do Estado, da indústria e dos citricultores, já que tem como base o recolhimento de 1% sobre o preço da caixa de laranja negociada. Esse é um fundo guiado para a pesquisa e assistência técnica da citricultura e com orientação localizada, já que visa o estímulo da produção de laranja no cinturão paulista, com suas primeiras unidades em Bebedouro e Araraquara; c) a indústria desrespeita o preço da caixa de laranja estipulado pela CACEX para negociar com a citricultura e d) pela primeira vez, é discutida a responsabilidade do custo e da colheita da laranja entre as empresas e os produtores.

⁶Segundo NORTH (1990), as organizações buscam reforçar as suas possibilidades de sobrevivência em um ambiente de onipresente competição. Elas não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como também canalizam indiretamente (através do processo político) os investimentos públicos para as áreas de especialização que, em sua visão, aumentariam suas perspectivas de sobrevivência.

Esses fatos mostram que o mecanismo de governança citrícola começou a se modificar. O Estado ainda se manteve como coordenador na rede, porém enfraquecido, já que a crescente articulação entre os atores privados e o aumento da representação real da associação de interesses da citricultura significavam o surgimento de uma nova interação econômica e política⁷.

No início dos anos oitentas, a redução dos recursos financeiros e organizacionais do Estado foram decisivos para o surgimento de uma rede de poder mais integrada entre atores privados (coletivos e individuais). A crise fiscal levou à queda dos juros subsidiados do crédito rural em 1983 e a redução da capacidade de financiamento do Estado para o parque industrial citrícola. A queda da CACEX como arena de regulação e a redução da capacidade de inserção da FAESP nas tomadas de decisões citrícolas completaram o processo de transformação institucional.

A partir de 1985, as relações de poder entre os participantes da rede passaram a apresentar resultados de soma positiva (todos ganham). Mas isso se deu em poucos anos, logo após o estabelecimento do contrato-padrão, entre 1986 e 1989, em que os valores recebidos pelos produtores por caixa de laranja foram os maiores da história da rede citrícola brasileira⁸.

O Estado retirou-se gradualmente e a FAESP

⁷Os recursos de poder do Estado foram muito importantes para a consolidação da rede de poder citrícola. Recursos políticos (concedendo *status* público aos atores coletivos da citricultura), financeiros (estabelecendo crédito rural subsidiado), de informação (coordenando através da CACEX as principais discussões e fontes de informação sobre o estabelecimento de preços, controle de doenças, *lobby* internacional relativo a barreiras comerciais, etc.) e constitucional (mantendo regras de uma política agrícola centralizada e protetora à produção a montante e a jusante). Já os citricultores detinham grande dependência para com o Estado, porque eles necessitavam de condições facilitadas de concessão de crédito para a realização de investimentos em suas propriedades e custeio para a produção de laranja. Grande parte dos citricultores não tinha recursos para a expansão produtiva, e o governo federal conseguiu amenizar este problema porque, até o início dos anos oitentas, o crédito rural esteve subsidiado. Mas o contexto organizacional da rede começou a mudar nos anos oitentas.

⁸US\$3,23 em 1987, US\$3,73 em 1988 e US\$3,54 em 1989 (PAULLILO, 2000).

se manteve em papel secundário, pois era impossível conservar posições abertamente contrárias às da ASSOCITRUS e ignorar o seu poder de representação⁹. A orquestração entre ASSOCITRUS e ABRASSUCOS cresceu, com poderes de representação suficientes para os respectivos interesses de citricultores e processadores. A partir de 1984, o conflito de interesses entre as próprias empresas industriais tornou-se inevitável. A partir das dissidências entre elas, surgiram a Associação Nacional da Indústria Cítrica (ANIC), que passou a representar as empresas Citrosuco Paulista, Cargill Citrus, Bascitros Agroindustrial e Citropectina, e a Associação Brasileira dos Exportadores de Citrus (ABECitrus), responsável pelas empresas do grupo Cutrale. A elevação do poder econômico das maiores empresas processadoras é a principal justificativa para a aceleração do conflito de interesses no próprio segmento, quando houve o rompimento da unicidade da ação coletiva industrial, a dissolução da ABRASSUCOS e o surgimento das novas associações. As dissidências que originaram a ANIC e, três anos mais tarde, a ABECitrus, ocorreram na fase de maior concentração industrial¹⁰.

⁹ O período de maior atuação da CACEX nas negociações do preço da laranja que vai até a década de 80 é também o período de maior dinamismo da própria CT Citricultura. À medida que o setor amadurece e o Estado se retira das negociações - movimento este acompanhado pelo crescimento das associações por produto no setor - a CT Citricultura vai sendo obrigada a dividir sua representatividade com estas... (RODRIGUES, 1995: 174).

¹⁰ Entre 1985 e 1990, a concentração em torno das quatro maiores empresas se intensificou, atingindo 90,2% em 1985 e 86,7% em 1990. Foi o período de maior disputa pela hegemonia industrial citrícola. As diferenças relevantes entre a ANIC e a ABRASSUCOS se deram em função da questão referente ao grau de intervenção do governo federal na rede citrícola. A ANIC surgiu defendendo a retirada total do Estado. Este posicionamento a conduziu à participação ativa no Grupo de Comércio Exterior da Associação dos Exportadores Brasileiros, na Federação Internacional dos Produtores de Sucos de Frutas e da Câmara Interamericana de Comércio. A ABECitrus, fundada pelo grupo Cutrale, não defendia abertamente a retirada total do Estado. Ela inicialmente objetivou representar os seus interesses frente à ANIC, já que esta era liderada pela sua principal concorrente, a Citrosuco. Essa foi a razão principal da separação da representação dos interesses industriais nos anos oitentas, porque nas demais funções eram similares: a) concentrar esforços na área do comércio internacional; b) promover a interação das empresas para buscar o aperfeiçoamento do segmento industrial; c) formular sugestões aos poderes públicos e d) prestar assistência de natureza técnica e econômica aos associados visando defender interesses individuais ou comuns. Tanto que, no início dos anos

No caso da citricultura, as dissidências foram maiores; os descontentamentos dos citricultores foram gerados pelo distanciamento da ASSOCITRUS e seu desprezo pelo enfoque estratégico localizado. Isso foi decisivo para a queda da representação da ASSOCITRUS e o aparecimento de uma nova associação - a ACIESP, que representava os produtores das microrregiões de Araraquara e Bebedouro. Tanto que em meados da década de 80 a mudança estratégica da ASSOCITRUS foi a tentativa de instalação de delegacias regionais para aglutinar os produtores do território e gerar recursos de informação.

A dispersão estratégica dos citricultores foi decisiva para a reorganização da estrutura de representação de interesses na rede. Esse fator de debilidade da citricultura foi o objeto principal das duas associações de interesses dos produtores atuantes durante os anos oitentas. Tanto que ACIESP e ASSOCITRUS apontaram a dispersão territorial como o elemento estratégico de suas atuações. A resolução deste fator debilitante proporcionaria a elevação de suas capacidades de representação e de aglutinação, fortalecendo a reputação e o poder de negociação na rede política citrícola.

Essas associações passaram a privilegiar a questão da articulação dos produtores nas microrregiões do território, da tradição regional, dos vínculos com a citricultura, etc. A ACIESP já nasceu com uma estrutura regionalizada, tanto que não necessitou de uma estratégia similar à da ASSOCITRUS. Não houve na ACIESP a iniciativa de constituir delegacias regionais. As assembleias da ACIESP já eram realizadas no interior paulista. Para facilitar a presença dos citricultores concentrados no cinturão, as assembleias se davam nos municípios de São Carlos, Bebedouro e Catanduva.

Com este viés estratégico estabelecido pelas associações de representação específica da citricultura, a rede de poder se caracterizou por uma integra-

noventas, ANIC e ABECitrus se fundiram. A representação única da ABECitrus resultou na elevação do poder de negociação industrial, porque o monopólio da representação permitiu a elevação de seus recursos (organizacionais, financeiros e de informação) e de sua capacidade de aglutinação (PAULILLO, 2000).

ção freqüente, persistente e legítima entre seus membros, através do concerto estratégico das associações, a padronização do preço da caixa de laranja (40,8kg), a responsabilidade do transporte e da colheita, a manutenção dos organismos de apoio agrônômico e tecnológico, etc. Esses fatores é que possibilitaram o resultado positivo da interação citrícola entre 1986 e 1990, nos primeiros anos do contrato-padrão.

No segmento da citricultura, a atuação da ACIESP foi mais incisiva que a da ASSOCITRUS, a idéia da proximidade territorial esteve presente desde os seus primeiros movimentos. Assim, o surgimento da ACIESP representou uma nova proposta de associativismo no cinturão citrícola¹¹. Os produtores dissidentes da ASSOCITRUS fundaram a ACIESP porque consideravam a representação existente ineficiente. A alegação foi a de que era necessária uma atuação mais combativa. A ACIESP atrelou em seu discurso a representação e a independência, objetivando a desvinculação do Estado, da indústria e, ao mesmo tempo, a aproximação maior do citricultor (RODRIGUES, 1995: 221-222).

A necessidade de afirmação rápida da ACIESP como organização representante da citricultura é revelada na sua busca de aumentar o contato com os produtores, principalmente os pequenos. Para isso enfatizou a assistência técnica e econômica, por meio de palestras nos municípios do cinturão citrícola e por meio do oferecimento de informações aos produtores, com informativos mensais e programas radiofônicos semanais. A nova postura de aproximação com os citricultores dos distintos municípios do cinturão também proporcionou que a ACIESP realizasse vínculos mais fortalecidos com alguns sindicatos rurais municipais, como o de Taquaritinga, Araraquara e Jaboticabal, por intermédio da estrutu-

ra da FAESP. Assim, a ACIESP utilizou-se da FAESP para aproximar-se dos citricultores (RODRIGUES, 1995: 225-230).

Alguns problemas surgiram a curto prazo. Em primeiro lugar, as iniciativas da ACIESP agradaram os produtores de laranja do cinturão mas não foram suficientes para a conscientização do necessário dispêndio financeiro para as mensalidades de manutenção da nova associação. Em segundo lugar, a aproximação entre ACIESP e FAESP encontrou certas barreiras. Primeiro, a ACIESP defendia que o Estado participasse apenas na colaboração do incremento da produtividade, devendo utilizar para isso a isenção de tributos e subsídios, enquanto que a FAESP defendia a ação mais intensa do Estado, porque ela é que atuava como interlocutora na fase de regulação estatal. Segundo, o crescimento do vínculo com os sindicatos não impediu que a ACIESP, diferentemente da FAESP, deixasse clara a manutenção de sua autonomia frente à estrutura sindical. Assim, desde a sua fundação, a ACIESP apenas se distanciou da FAESP, mesmo que de início tenha utilizado aquela estrutura sindical.

A ACIESP também se manteve distante da ASSOCITRUS e do Fundo Paulista de Defesa da Citricultura (FUNDECITRUS). No primeiro caso, porque buscou poderes de representação e de aglutinação na categoria dos pequenos citricultores, justificado pela grande parcela de propriedades de pequeno porte no cinturão, pela dispersão dos citricultores no território e a intensificação da concentração de renda no campo. No segundo caso, não se aproximou do FUNDECITRUS porque este era composto por representantes do Estado, da indústria e dos produtores. A alegação da ACIESP foi a de que a indústria dominava completamente a organização.

A posição radical da ACIESP na rede citrícola enfraqueceu o seu poder de negociação. Se a estratégia básica da ACIESP era o da redução da debilidade estrutural da citricultura, através da reversão do problema da dispersão dos produtores no território, teria que utilizar a estrutura do FUNDECITRUS. Além do mais, o FUNDECITRUS gozava de muita reputação no cinturão citrícola, tanto da indústria como

¹¹Segundo o artigo 2º de seu estatuto, os objetivos da ACIESP são: a) assistir e defender os interesses comuns dos seus associados; b) incentivar a melhoria técnica da citricultura, o beneficiamento, a comercialização, a distribuição e o consumo de produtos cítricos, promovendo o desenvolvimento de pesquisas, estudos e a divulgação de informações; c) colaborar com os poderes públicos, entidades autárquicas, associações de classe, cooperativas e empresas privadas em geral na identificação e equacionamento dos problemas da citricultura e d) promover a maior consciência dos citricultores.

dos produtores, porque sempre realizou um trabalho de apoio à citricultura. Ou seja, o fortalecimento da ACIESP devia passar pela aproximação com o FUNDECITRUS, porque este organismo era o único que facilitaria a realização de sua estratégia fundamental que, se fosse cumprida, poderia elevar a sua reputação e conceder-lhe maior poder de negociação.

Este erro estratégico da ACIESP foi decisivo para o seu enfraquecimento e o aumento da debilidade estrutural da citricultura, porque à estrutura atomizada (dispersão territorial) e ao número elevado de produtores soma-se a escassez de recursos potencializada pela retirada dos subsídios estatais (crédito rural a juros negativos). Com a debilidade estrutural da citricultura, o vínculo da ACIESP com a pequena produção não lhe garantiu sustentação financeira, porque os produtores reclamavam da margem achatada de lucros e da necessidade de mensalidades para a manutenção da associação. Logo, a reputação em queda e os recursos escassos impediram a manutenção de seus poderes de representação e de aglutinação junto aos citricultores¹².

Quanto maior o grau de organização de uma rede de poder, melhores são as condições de governança. No caso citrícola, isso ocorreu entre 1986 e 1990, quando os preços unitários das caixas de laranja apresentaram os maiores valores e beneficiaram os citricultores. Foi o resultado da efetivação do contrato-padrão em 1986, que se desenvolveu com a negociação de preços, com o pagamento da colheita e do transporte, com a busca de reputação e legitimidade

¹²A estratégia localizada também foi adotada no segmento industrial, principalmente a partir do monopólio de representação da ABECitrus. Em primeiro lugar, porque as empresas processadoras filiadas estavam localizadas no cinturão citrícola. Em segundo lugar, porque a produção da matéria-prima da indústria de suco e os prestadores de serviços estavam neste território. Em terceiro lugar, porque o governo estadual estimulava a pesquisa científica e o apoio tecnológico dos organismos e estações experimentais localizadas no cinturão da laranja. Assim, as ações da ABECitrus tiveram, desde o início, uma orientação territorial. Importa notar que essa orientação jamais se reduziu. Tanto que atualmente a ABECitrus procura realizar as suas reuniões na cidade de Ribeirão Preto, centro do território citrícola. E a justificativa para tal é a necessária proximidade com as empresas e os citricultores (pesquisa de campo).

dos atores coletivos, etc¹³. A elevação do poder de negociação de cada associação representante envolvida é a principal explicação para a formalização de um contrato padronizado. No caso da ASSOCIATRUS, pressionada com o descontentamento de uma parcela de seus associados de Bebedouro e Araraquara, houve uma intensificação de seu trabalho de articulação para com a indústria a partir de 1985.

A efetivação do contrato-padrão representou o período de maior integração da rede de poder citrícola, entre 1986 e 1990. O contrato permitiu, inicialmente, que as negociações fossem menos conflituosas, facilitando um movimento de redução dos custos de transação entre empresas processadoras e citricultores. Os resultados do contrato, principalmente no que diz respeito à definição dos preços das caixas de laranja, passaram a depender das atuações das associações de interesses, através de uma linguagem comum para a indústria e a citricultura. As associações de interesses administraram os acordos, determinando a queda da representação formal da FAESP e a participação estatal na arbitragem dos preços. O grau de envolvimento dos atores, as regras de interação e a densidade das conexões foram consideráveis no período de vigência do contrato-padrão. A legitimidade e a reputação das associações representantes atingiram o grau mais elevado até hoje registrado. Assim, a realização do contrato reuniu as principais características de uma comunidade política territorial.

A dedicação incisiva de cada associação de interesses no processo de formulação do contrato-padrão se justifica pela necessidade de elevação do poder de negociação de suas respectivas categorias - citricultores e industriais. Se a realização do contrato propiciasse ganhos significativos de remuneração aos seus agentes, representaria a elevação dos pode-

¹³O contrato padronizado condicionou o preço da caixa com base em alguns elementos. São eles: a) atrelou os preços das caixas de laranja às cotações do suco no mercado internacional; b) incluiu a remuneração da produção industrial e de comercialização (despesas internas e externas, como colheita, frete, custo de industrialização, tarifas portuárias, taxas alfandegárias, etc.) e c) incluiu a taxa de rendimento da fruta, que representa o número de caixas necessárias para a produção de uma tonelada de suco concentrado a 65° Brix (PAULILLQ 1994: 87-94).

res de representação e de aglutinação destas associações, que teriam maiores reputação e legitimidade de seus associados.

No caso dos citricultores, a ASSOCITRUS esperava elevar seus poderes de representação e de aglutinação porque os próprios produtores reconheciam os ganhos advindos do novo processo de negociação de caixas de laranja. No entanto, a elevação do poder de negociação da ASSOCITRUS não eliminou os fatores de debilidade estrutural da citricultura. A heterogeneidade de tipos, o número elevado de produtores e a dispersão no território se mantiveram e abalaram, em poucos anos, o poder de negociação desta associação, que já enfrentava os problemas da disputa de interesses com a ACIESP. A ASSOCITRUS não conseguiu atingir a maioria das cidades citrícolas com as suas delegacias regionais e municipais, criadas em 1984 para elevar os recursos de informação de seus associados. A falta de recursos financeiros dos produtores impediu que os objetivos destas associações, de reduzir a dispersão e homogeneizar os interesses, fossem cumpridos. A debilidade se manteve e o associativismo no campo se enfraqueceu. A partir de 1991, os citricultores começaram a deixar as associações porque imperaram o desânimo e a desconfiança na ação coletiva.

No caso industrial, a chegada do contrato-padrão somente favoreceu a consolidação do associativismo. A existência de poucas empresas, a concentração industrial e a homogeneidade de tipos foram os fatores de elevação do poder de negociação das processadoras, que avançou a partir da unificação dos interesses industriais em torno da ABECITRUS. A figura 2 apresenta a rede de poder citrícola nos anos oitentas.

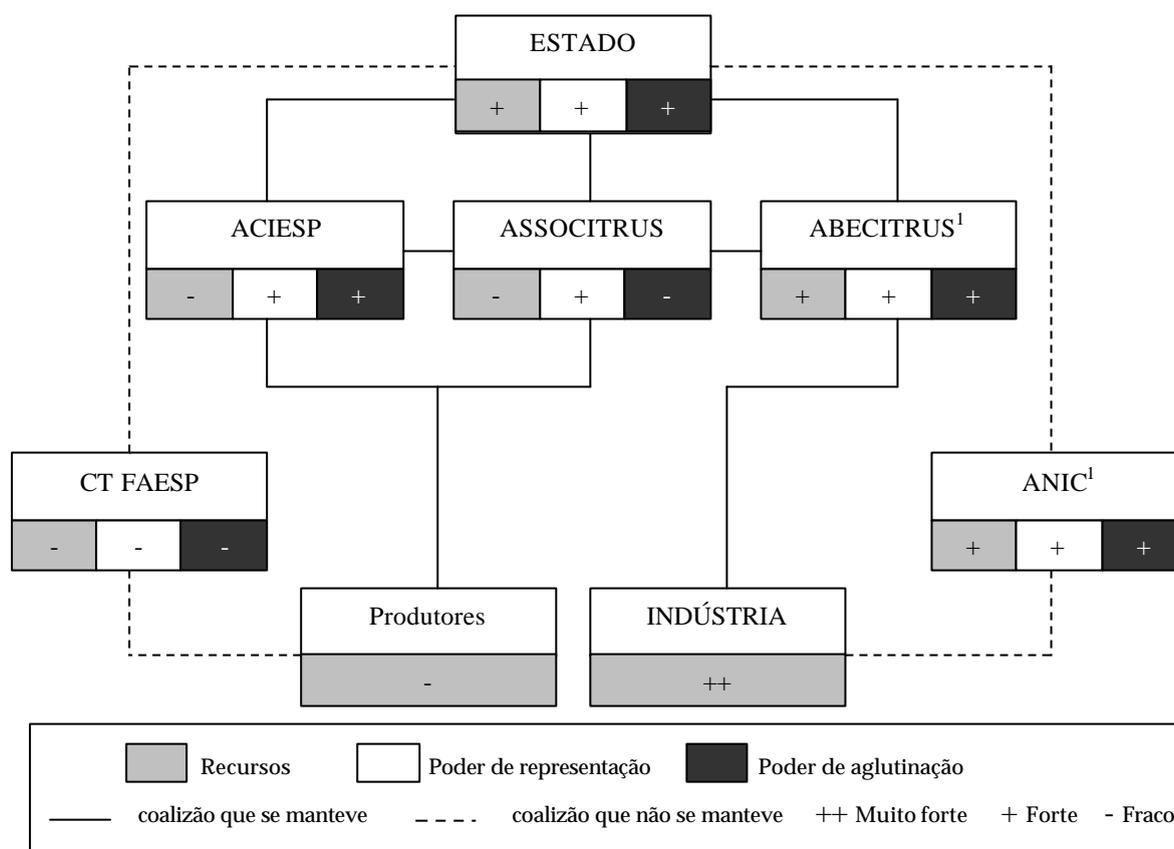
Nos anos noventas, o contrato-padrão transformou-se em um instrumento estratégico das grandes processadoras, que o utilizaram como um termômetro do processo de negociação com os citricultores. O preço estipulado no contrato continuou sendo a referência para a realização da negociação, mas muitos dos acordos entre produtores e processadoras registraram preços inferiores aos do contrato. Além do preço estipulado contratualmente, as refe-

rências para o acerto do preço final entre a empresa e o citricultor foram o tamanho da produção, a qualidade da fruta e o número de safras comprometidas (pesquisa de campo).

Com o desrespeito ao preço-referência do contrato-padrão, com o fortalecimento industrial e a manutenção da debilidade estrutural da citricultura, a rede citrícola entrou em crise. Os resultados de soma não zero desapareceram. E certos fatores de mobilização social localizada, que começaram a florescer com a efetivação daquele contrato, não se consolidaram, como os arranjos em torno das caixas de laranja (40,8kg), a troca de informações, etc. Assim, a integração freqüente e a estabilidade institucional de rede desapareceram, como o menor grau de envolvimento dos atores coletivos da citricultura e a desobediência das regras de interação¹⁴.

As regras de interação não foram mais respeitadas porque: a) as reputações de ASSOCITRUS e ACIESP caíram e a legitimidade da representação dos citricultores tornou-se duvidosa, logo, perderam poder de negociação; b) a heterogeneidade de interesses elevou-se, porque uma parcela dos produtores aceitou o acordo individual com algumas empresas, desrespeitando o acordo estabelecido pelos atores coletivos; c) os recursos organizacionais e financeiros da indústria processadora cresceram e a reputação e legitimidade da ABECITRUS foram mantidas, o que propiciou uma agenda de atuação controlada pela indústria de suco. Assim, seu altíssimo poder de negociação se manteve, com a homogenei-

¹⁴A partir de 1991, surgiram indignações de grande parcela dos produtores de laranja quanto ao cumprimento do contrato e as primeiras tentativas de reivindicação, marcando o início da crise institucional citrícola. São eles: 1) a consideração das despesas de alíquotas e fretes referentes unicamente ao mercado norte-americano, no qual as taxas são muito elevadas, já que o principal comprador nessa época já era a Comunidade Européia e a cotação da Bolsa de Nova Iorque era a única levada em consideração para calcular o preço; 2) os produtores reivindicavam que a taxa de rendimento (caixas de laranja/tonelada de suco) fosse reduzido para a base de cálculo de 250 caixas/tonelada, e não 260 caixas/tonelada estabelecidas pelas indústrias no contrato-padrão; 3) havia sérios desacordos sobre a questão da remuneração da produção e comercialização. Além do mais, os pequenos produtores acusavam as empresas de burlar o contrato-padrão, oferecendo maior preço para os grandes produtores.



¹Com o conflito entre as empresas (a partir de 1984) e o surgimento de ANIC (em 1985) e ABECITRUS (em 1988), a ABRASSUCOS foi extinta.

Figura 2 - Rede de Poder Citrícola no Brasil, Estado de São Paulo, 1981-1990.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da pesquisa.

dade de tipos e interesses, o número reduzido de empresas e a concentração industrial.

Esses fatores foram decisivos para a extinção do contrato-padrão, iniciado em julho de 1994 com as ações das associações de interesses da citricultura contra a indústria por prática de cartel. Em outubro de 1995, o CADE aprovou um termo de compromisso entre as empresas para encerrar as práticas de cartel¹⁵.

A intervenção do CADE foi pontual e o objetivo estratégico das associações de interesses dos citricultores não foi realizado completamente, porque este conselho não determinou uma nova política de preços e também não estabeleceu um novo con-

trato de fornecimento. O compromisso do CADE foi o de atuar unicamente no impedimento do cartel, não interferindo no preço. Na questão do avanço dos pomares próprios pelas empresas processadoras, ele não interveio, pois julgou-o não lesivo à concorrência.

Na decisão do CADE, as associações de interesses do território citrícola perderam formalmente o poder de negociação, porque se proibiu qualquer reunião em grupo para a adoção de conduta comercial unificada. Essa decisão trouxe dois resultados diferenciados: a) na citricultura promoveu a perda dos poderes de representação e aglutinação das associações, porque os produtores somente se interessaram pelo associativismo para a resolução da questão do preço estipulado no contrato-padrão; b) na indústria manteve os poderes de representação e de aglutinação da ABECitrus, porque a negociação individual do fornecimento de laranja favoreceu as

¹⁵As empresas não poderiam mais fixar os preços e as condições para aquisição do produto em comum acordo; não poderiam participar de reuniões realizadas por qualquer associação ou entidade pública, tendo o objetivo de uniformizar as condutas comerciais.

empresas processadoras, que reforçaram a reputação de sua associação. Assim, o poder de negociação da ABECitrus foi mantido, mesmo com a extinção do contrato, elevando a dominação industrial. Ao mesmo tempo, a debilidade estrutural da citricultura se elevou, porque a heterogeneidade de interesses e a dispersão estratégica dos produtores cresceram de forma considerável com a queda da reputação de suas associações de interesses.

A ação do CADE já foi um resultado da crise da institucional citrícola. A quebra do contrato-padrão em 1991 acabou com o resultado de soma positiva (em que todos os envolvidos ganham). Os principais aspectos são: a) número de participantes: a exclusão da rede de poder citrícola chegou ao extremo, porque há apenas a ABECitrus ditando a agenda de atuação; b) tipo de interesses: a prevalência dos interesses econômicos industriais impede a presença de qualquer fator de mobilidade social na rede (como arranjos em parceria, intensificação da troca de informações, etc.); c) frequência: com a redução da reputação e a duvidosa legitimidade das associações da citricultura, a interação não é de alta qualidade e o grau de envolvimento desses atores no processo de decisão é nulo. Além do mais, a determinação do CADE impede a ocorrência da interação entre grupos e associações para o tratamento das matérias relacionadas à condutas comerciais (como preços, margens de lucro, etc.) e/ou emissão de políticas; d) continuidade: com o fim do contrato-padrão deixaram de existir as avaliações persistentes entre ambos os lados, as conexões estratégicas são descontínuas; e) consenso: as avaliações persistentes são realizadas somente pelo ator coletivo industrial, que apresenta poder de negociação e habilidades diretas e indiretas para influenciar mudanças econômicas e políticas; f) distribuição de recursos: somente os participantes industriais apresentam recursos financeiros, jurídicos, organizacionais e de informação significativos; g) distribuição interna: somente as lideranças industriais deliberam estratégias; e) Poder: o resultado de soma não zero, no qual todos os atores envolvidos podem ganhar, deixou de persistir a partir de 1991. A figura 3 apresenta a

rede de poder citrícola atual.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise organizacional da rede citrícola atual avança e promove um resultado muito negativo no campo. Em 1990 existiam cerca de 29 mil citricultores no Estado de São Paulo, em 2000 esse número caiu para 17 mil, segundo o FUNDECITRUS. O mecanismo de governança da rede nos anos noventa elevou o poder de negociação da indústria processadora, através da homogeneidade dos interesses dos atores aglutinados na ABECitrus, da concentração industrial e da elevação dos seus recursos financeiros, organizacionais e de informação. Preços livres e negociação individualizada favorecem o domínio industrial, já que não cria possibilidades de alterar o quadro organizacional nos pomares, de elevada heterogeneidade de interesses e dispersão estratégica. Principalmente quando se pensa no fortalecimento de atores coletivos da citricultura (novos grupos de pressão, associações regionais e municipais, *pools* de produtores, condomínios rurais, etc.).

A questão da exclusão na rede de recursos de poder citrícola no Brasil pode se acentuar nos próximos anos e revelar resultados surpreendentes, especialmente para estudiosos que insistem em desenvolver análises pautadas exclusivamente nas atividades a montante e a jusante dos encadeamentos produtivos. A ABECitrus vem buscando a criação de uma agenda comum com atores coletivos de elevado poder de negociação de outras redes agroindustriais. O recente anúncio da criação de uma agenda comum entre ABECitrus (da rede de poder citrícola) e UNICA (da rede sucroalcooleira) (MURAKAWA, 2001) mostra que a compreensão dos processos de interação dos atores agroindustriais brasileiros não se sustenta com análises focadas unicamente nas atividades de compra e venda e no fluxo de um produto. Pelo contrário, o que sustentará novos estudos agroindustriais no País serão abordagens que vão além do fluxo produtivo e tecnológico, como aponta a de redes de recursos de poder.

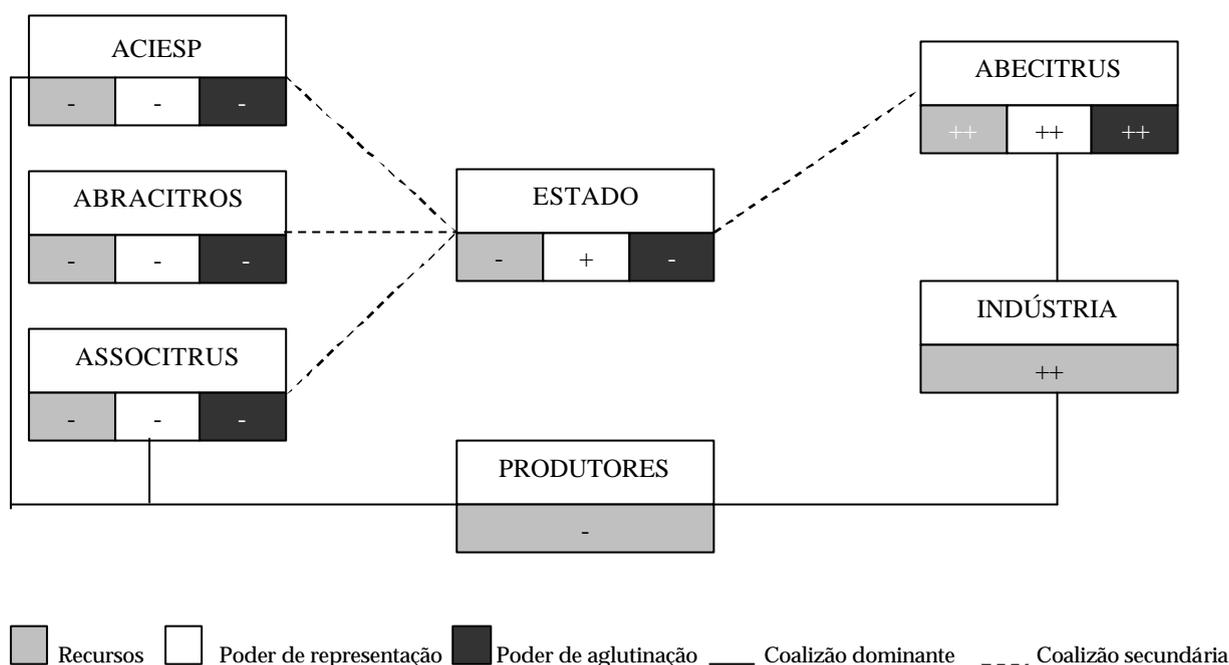


Figura 3 - Rede de Poder Citrícola, Estado de São Paulo, 1991-2000.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da pesquisa.

LITERATURA CITADA

BARTOLINI, S. Metodología de la investigación política. In: PASQUINO, G. et al. **Manual de ciencia política**. Madrid: Alianza, 1978. p. 39-78.

_____. Tempo e ricerca comparata. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Eds.) **La comparazione nelel scienze sociali**. Bologna: Il Mulino, 1991, p. 165-210.

BELIK, W. **Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1997. Mimeo.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993. 1318 p.

BULMER, S. El análisis de la Union Europea como un sistema de governación. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 90, 1995.

DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. **Political Studies**, n. 63, p. 136-58, 1995.

ELSTER, J. **Nuts and bolts for the social sciences**. Cambridge: University Press, 1989.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure:

the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HALL, P. A; TAYLOR R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, n. 64, p. 936-57, 1996.

LANZALACO, L. **Instituzioni, organizzazioni, potere**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995.

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

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política**. Madrid: Pablo Iglesias, 1993. p. 1-43. (Zona Abierta, n.63/63).

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. Policy communities and issue networks: beyond typology. In: ____; _____. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992. p. 249-69.

MURAKAWA, F. Cana invade pomar fantasma em SP. **Folha de São Paulo**, 16 jan. 2001. Caderno F, p. 1.

NAVARRO, Y. C. J. **H sego participativo**. In: CONSEJO Superior de Investigaciones Científicas (Ed.). **Innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)**. Córdoba: 1999. (Colección Politeya, Estudios Política y Sociedad).

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. São Paulo: Edusp, 1990.

OLIVEIRA, O. **União Européia**: processo de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 1999. p. 485.

ORTEGA, A. C. Corporatismo e novas formas de representação de interesses na agricultura: uma abordagem teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 36, n. 4, p. 9-37, out./dez., 1998.

PAULILLO, L. F. **O processo de constituição do complexo agroindustrial citrícola na região de Ribeirão Preto do estado de São Paulo**. São Carlos, 1994. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos.

_____. Redes de poder & territórios produtivos. Prefácio de W. Belik. São Carlos: RIMA/EDUFSCar, 2000. p. 214.

REED, M. Teorização organizacional: um campo histori-

camente contestado. In: CLEGG, S; HARDY, C; NORD. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. 465 p.

RODRIGUES, V. L. G. S. **Organizações empresariais por produto**: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

ROMANO, J. O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. **Mundo rural e política**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996. 429 p.

Recebido em 04/09/2001. Liberado para publicação em 05/11/2001.