

Grupos de interesse na agricultura

O caso dos Estados Unidos

Airdem Gonçalves de Assis
José Luiz Bellini¹
Paulo do Carmo Martins¹

Introdução

Em economia existem apenas duas organizações alternativas: o mercado e o Estado, sendo a atividade regulamentatória uma prerrogativa desta última². Falhas de mercado levam a economia a se distanciar do equilíbrio competitivo, justificando, assim, a regulamentação.

Essas imperfeições são geradas pela desigualdade de forças ou de informações dos agentes econômicos que atuam no mercado, ocasionando um desempenho subótimo da economia em termos de bem-estar social³.

Fortalecido pelos problemas advindos da grande depressão americana e pelas teorias de John Keynes, o Estado assumiu papel relevante na indução do desenvolvimento.

Instrumentos de intervenção do Estado vão desde as compras governamentais à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para setores específicos como a agricultura.

Portanto, assumir que o Estado não está acima da sociedade de forma isenta e neutra, mas como parte integrante dela, estabelece uma lógica na qual o exercício do poder de pressão dos grupos de interesse não é profano. A defesa de interesses específicos, quando da ação do Estado na regulamentação e no desenvolvimento, configura-se em dispositivos da sociedade moderna e democrática na busca do equilíbrio

social. Contudo, a falta de entendimento do papel desses grupos, no Brasil, levou o processo lobista a ser considerado eticamente incorreto e impróprio. A consequência imediata tem sido a sua atuação marginalizada e clandestina, representando os interesses de poucos.

Em países considerados desenvolvidos, a ação lobista é vista como uma manifestação natural e legítima da sociedade organizada. Assim sendo, a atividade é regulamentada por lei para assegurar que suas ações estejam em conformidade com os princípios éticos da administração pública. O movimento lobista ao ser institucionalizado torna-se transparente à sociedade, informando-a do que está em curso ao tempo que define campos de ação entre aliados e concorrentes.

A organização dos produtores nos Estados Unidos

Nos EUA, desde os primórdios da sua colonização, a participação dos produtores rurais na defesa de seus interesses tem sido progressivamente efetiva. A competência dos produtores americanos de transformarem as questões agrícolas em questões essencialmente políticas é um fator preponderante na elaboração e aprovação de leis que assegurem os interesses do setor agrícola. A sua representação nas instâncias estadual e federal

¹Pesquisadores da Embrapa Gado de Leite.

²FARINA, E. M. M. Q. Regulamentação, política antitruste e política industrial. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p.115-162.

³MARTINS, P. C. **Políticas públicas e mercados deprimem o resultado do sistema agroindustrial do leite**. Piracicaba: ESALQ: USP, 2002. 217p. Tese (doutorado).

se faz mediante das organizações de classe, amplas ou específicas por produtos, destacando-se:

Farm Bureau

A Federação Americana de Escritórios Agrícolas (*American Farm Bureau Federation*) é certamente a mais poderosa organização nacional de produtores rurais do mundo. Os primeiros *bureaus* (escritórios) foram fundados por extensionistas das universidades agrícolas (*Land Grant Colleges*) com o objetivo de transferir aos produtores os novos métodos de plantio e de promover a educação continuada⁴. Contava com quatro tipos de organização, abrangendo os níveis municipal, estadual e nacional: a) núcleo municipal que recolhia as contribuições anuais (1-10 dólares por produtor); b) o sistema de organização regional formado por produtores representantes de núcleos municipais vizinhos; c) organização estadual; d) organização central com delegados eleitos de clubes e de várias organizações rurais municipais e regionais e de federações estaduais. O propósito dessa capilaridade era manter grupos de pessoas em contato permanente com os extensionistas que eram apoiados moral e financeiramente pelos líderes das comunidades rurais. A comunidade pagava os salários dos extensionistas com a ajuda do estado e do governo federal. O número de delegados representantes era proporcional ao número de membros nos respectivos núcleos.

Até a década de 20, a agricultura não participava do clube fechado do poder político americano, integrado por banqueiros, comerciantes, industriais e empresários. Os produtores rurais não eram suficientemente organizados para estabelecerem sua vontade política. A agricultura passou a participar das decisões políticas somente a partir da formação do Bloco Parlamentar, assegurando assim poderes no Congresso para ser incluída no

grande pacto político que a nação estava discutindo.

Nos anos 70, o *Farm Bureau* restaurou a sua aliança com as universidades agrícolas, com o serviço de extensão e com alguns segmentos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Usda). Nessa época o *Farm Bureau* já estava se consolidando como uma grande *holding* que gerenciava uma série de empresas atuantes em vários segmentos do agronegócio. Sem dúvida, o *Farm Bureau* foi (e ainda é) a organização agrícola mais poderosa do país. Na sua Convenção Nacional de 1986 foi apresentado um balanço de suas realizações, do qual se concluiu que a organização havia influído na política agrícola americana por mais de 60 anos⁵.

Conselho Nacional das Cooperativas (CNC)

A organização das cooperativas é uma das mais fortes entidades representativas dos produtores norte-americanos. É a segunda maior organização do país, congrega associações de cooperativas de interesses muitas vezes díspares, como as cooperativas de consumidores. O Conselho é um foro de conciliação com atuação política muito discreta.

As cooperativas não atuam ostensivamente no quadro político norte-americano, apesar de desfrutarem de poder junto ao setor agrícola.

As cooperativas têm como aliada a burocracia do Usda, a qual é muito poderosa e capaz.

Por esta aliança o Conselho das Cooperativas tem acesso direto ao gabinete do ministro da Agricultura. Não necessita, portanto, de empreender uma guerra aberta para ter acesso ao poder. Outrossim, a maior parte dos produtores cooperados são também associados

⁴ LOPES, M. R. *Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura*. Brasília: Embrapa- SPI, 1996. 457p.

⁵ *Ibidem*

a outras grandes organizações de produtores, como a União dos Produtores e o *Farm Bureau* que operam no campo político. As demandas por assistência técnica, insumos, máquinas e equipamentos são atendidas pelas indústrias, pela extensão rural e pelas demais organizações agrícolas. Dessa forma, todos os esforços e recursos das cooperativas são canalizados para as atividades comerciais, não se envolvendo em ações políticas ostensivas.

União dos Produtores (*Farmers' Union*)

Entre as grandes organizações agrícolas, a União dos Produtores é a que mantém, ainda, maior grau de pureza ideológica⁶. Advoga, permanentemente, uma legislação que proteja a agricultura pobre. No discurso é uma instituição de forte conotação ideológica, mas na prática, quando se trata de defender os produtores, é uma cooperativa muito eficiente que trabalha com competência, principalmente na área comercial. Atribui-se a ela a histórica luta pela paridade dos preços, de modo a garantir renda agrícola paritária a outros setores da economia, assegurando assim um padrão de vida no campo compatível ao que prevalece na cidade.

Com a sua visão de reforma agrária propondo leis que garantissem à classe de trabalhadores rurais a propriedade da terra, a *Farmers' Union* foi considerada, no passado, uma organização socialista e de produtores radicais. Por essa razão, foi discriminada pelos grupos mais conservadores das organizações de produtores, atravessando um período longo de estagnação de 1923 até o final de 1940, depois de um crescimento notável de 1911 a 1919. Com a redução drástica no número de produtores rurais, sua atuação política atual é discreta.

Grupos de interesse por produto

Nos Estados Unidos, o Serviço de Pesquisa Agrícola do Usda (ARS) recebe

orientação de pesquisa tanto de seus beneficiários (*stakeholders*), via de encontros regionais e nacionais, quanto do Congresso Nacional, por meio de provisões orçamentárias regulares ou de demandas emergentes. No final da década de 30 e início da de 40, grupos de produtores mais especializados articularam com o Congresso uma lei criando quatro centros regionais de pesquisa, subordinados ao Usda, com a missão de estudar novos usos dos produtos agropecuários visando agregar valor e ampliar mercado para as suas principais *commodities*.

Com a especialização da agricultura americana, a partir dos anos 50, os grupos de *commodities* tornaram-se poderosos e focados em temas de interesse mais específico. Hoje, os grupos de *commodities* pressionam, através de seus representantes no Congresso, por políticas que criem novas oportunidades de utilização de seus produtos, como é o caso dos biocombustíveis e de outros bioprodutos agrícolas com forte apelo ambiental.

As alianças estratégicas

As alianças dentro da estrutura agrícola organizada são essenciais para coordenar as ações políticas e as trocas de apoio em matérias legislativas do interesse de cada organização. Nos EUA, historicamente, o relacionamento entre os produtores e a indústria sempre foi difícil, tendo em vista os interesses conflitantes, especialmente nas negociações de preço nas épocas de safra. As alianças mais tradicionais foram entre a União dos Produtores e a Organização dos Trabalhadores (AFL-CIO) e entre o *Farm Bureau* e a Câmara de Comércio devido aos interesses industriais e comerciais do país.

Outra importante aliança foi com a administração pública federal, tendo em vista o veto dos presidentes a importantes leis agrícolas desde 1920. Sem o apoio do

⁶ LOPES, M. R. *Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura*. Brasília: Embrapa-SPI, 1996. 457p.

presidente não se conseguia introduzir mudanças na legislação agrícola, e para se chegar ao presidente tinha que trabalhar os seus aliados no Congresso. A burocracia estatal, mais especificamente os órgãos do Usda, as comissões de tarifas, os assessores da Casa Branca e a secretaria de orçamento eram, também, aliados potenciais. Essas alianças com o poder executivo são as mais difíceis e delicadas devido às conotações de tráfico de influência e, por isso, os produtores preferem priorizar as alianças que envolvem mais diretamente a sociedade e o Congresso.

No Congresso, os líderes agrícolas criam situações de força, especialmente nas comissões de Orçamento e de Agricultura. Os presidentes dessas comissões são aliados potenciais, pois desempenham papel-chave na estrutura do Congresso. As ações junto aos partidos políticos são mais complicadas por serem grandes coalizões de interesses, muitas vezes conflitantes, mas passíveis de serem influenciadas nas épocas de formação das plataformas políticas e dos programas de governo⁷.

A aliança com a mídia foi considerada importante para formação de opinião e fortalecimento da imagem da Agricultura. A partir dos anos 60, os líderes agrícolas passaram a trabalhar a opinião da sociedade, com o argumento de que a agricultura é essencial para o progresso do país, e depois trabalharam a idéia da necessidade de políticas agrícolas condizentes. Contudo, no final dos anos 70 e início dos anos 80, devido ao excesso de subsídios e incentivos, a imagem da agricultura desgastou-se na medida em que as políticas agrícolas se colocavam contra os interesses dos contribuintes.

A imagem da agricultura começou a se deteriorar com o surgimento do *comoditismo*, isto é, organização dos produtores por produtos agrícolas específicos (*commodities*). Os excessos cometidos na defesa desses interesses

foram tantos que a agricultura tornou-se vulnerável a investigações⁸. Os contribuintes tornaram-se adversários da agricultura e a luta política se restringiu ao embate das forças do fundamentalismo agrícola contra os demais grupos dentro do Congresso e na comissão de orçamento.

Uma nova estratégia passou a ser usada para a proteção do setor com o argumento da necessidade de confrontar o forte subsídio às exportações e aos programas de apoio interno da comunidade européia. Contudo, esses argumentos perderam sustentação, e o setor hoje corre risco de ter contra si sua mais importante aliada: a sociedade. A Nova Lei Agrícola – *Farm Bill 2002* –, assinada pelo presidente Bush em maio de 2002, tem sofrido duras críticas de vários setores da sociedade. O argumento para colocar a opinião pública contra o setor é simples: a maior parte dos benefícios gerados pelos recursos públicos acabam se concentrando nas mãos de poucos.

Algumas vitórias importantes do agronegócio americano

Embora tenham perdido muitas batalhas, ao longo de sua existência, as organizações de produtores conseguiram ganhos expressivos através de ações políticas organizadas. O crédito agrícola, os preços de garantia, a defesa e o apoio das instituições de ensino, pesquisa e extensão rural são alguns dos muito exemplos vitoriosos da atuação política dos diversos grupos de interesse da agricultura. A seguir, destacam-se duas vitórias significativas por suas implicações no longo prazo:

O comércio internacional e os adidos agrícolas

A Convenção Nacional do *Farm Bureau*, em 1949, aprovou uma resolução que preconizava a reorganização da área internacional da Agricultura. Entretanto,

⁷ LOPES, M. R. *Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura*. Brasília: Embrapa- SPI, 1996. 457p.

⁸ *Ibidem*.

somente em 1953, os congressistas agrícolas e as organizações solicitaram a reforma nesta área. Um estudo realizado na época indicou que os adidos agrícolas, vinculados à área diplomática do Departamento de Estado, não estavam sendo capazes de promover o comércio internacional dos produtos agrícolas. Várias moções foram encaminhadas ao Congresso reivindicando a vinculação dos adidos agrícolas ao Usda, porém nem o Secretário de Estado nem o Presidente Truman apoiaram as propostas.

Embora o secretário tenha consentido que o USDA supervisionasse os adidos, o presidente recomendou que todas as comunicações entre os adidos e o Usda passassem pelo Departamento de Estado, ato interpretado pelos produtores como medida de força contra o setor⁹.

Em março de 1954, uma frente formada pelo *Farm Bureau*, o *Grange*, organização maçônica pró-agricultura, e o CNC fizeram uma declaração conjunta de que seria de extrema necessidade que os adidos agrícolas fossem comandados pelo ministro da Agricultura. O argumento que o setor organizado conseguiu passar no Congresso foi que esses adidos desempenhavam no exterior um papel fundamental e estratégico na obtenção de informações de interesse da agricultura. Finalmente, em 28 de agosto de 1954, o Congresso aprovou uma lei colocando os adidos sob a responsabilidade direta do ministro da Agricultura, e as missões diplomáticas deveriam fornecer toda a assistência necessária ao desempenho de suas funções. O resultado foi o crescimento das exportações, a solução de pendências, de disputas comerciais com outros países e a obtenção de informações estratégicas sobre o setor agrícola de países concorrentes dos Estados Unidos¹⁰.

Posteriormente, com competência e perseverança, a função dos adidos foi ampliada, transformando-os em conselheiros agrícolas. As

atribuições desses profissionais têm sido de manter e ampliar os mercados dos produtos agrícolas americanos, promover o seu desenvolvimento e descobrir novas oportunidades de negócios. Eles elaboram relatórios de previsão de safra nos países concorrentes, prospecção de políticas agrícolas conflitantes com os interesses americanos, provendo os tomadores de decisão de informações atualizadas sobre a agricultura mundial. No entanto, sua principal responsabilidade é a assistência técnica e logística ao setor privado americano nas suas iniciativas comerciais em países importadores.

A nova Lei Agrícola Americana – *Farm Bill 2002*

As ações políticas mais importantes do agronegócio americano têm ocorrido no Congresso Nacional, quando da elaboração e aprovação das leis agrícolas. Sua participação no processo político eleitoral dos candidatos ao Congresso e à Presidência da República tem sido significativa, contribuindo, no período de 1990 a 2004, com 352 milhões de dólares em doações¹¹. Somente o setor lácteo contribuiu com cerca de 20 milhões de dólares. Em compensação, o setor agrícola logrou uma nova Lei Agrícola (*Farm Bill 2002*) que aloca na Agricultura cerca de 190 bilhões de dólares nos próximos 10 anos. O mais marcante foi que as leis agrícolas anteriores (1990 e 1996) tendiam para redução drástica dos subsídios agrícolas. A *Farm Bill 2002* beneficia, principalmente, as seguintes *commodities*: trigo, algodão, arroz, soja, açúcar, amendoim e leite.

Vários representantes de grupos de *commodities* e de organizações nacionais de produtores defenderam perante a Comissão de Agricultura do Congresso a necessidade de aumentar os subsídios na nova lei agrícola. No caso do leite, grande parte dos 3,3 milhões

⁹ LOPES, M. R. *Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura*. Brasília: Embrapa-SPI, 1996. 457p.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Informações acessadas no endereço <http://www.opensecrets.org/industries/index.asp>, em 14/06/2005.

doados pelo setor aos candidatos a cargos federais desde 1999 vem dos produtores que defendem a continuidade do atual esquema de preços de garantia. O representante da Federação Nacional dos Produtores de Leite, entidade que congrega a maioria dos 83 mil produtores de leite do país, declarou no Congresso que a política atual do leite, de aumento de preços em cerca de 20 centavos de dólar por galão, beneficia os consumidores e pode continuar sendo adotada. A manutenção dessa política de preço de suporte custa aos consumidores, aproximadamente, 2,7 milhões de dólares por ano¹².

A nova lei incorpora benefícios para o meio rural em termos de renda, empregos, práticas conservacionistas e ampliação da biodiversidade.

Entretanto, seus críticos citam estudos econômicos que apontam a concentração dos benefícios em apenas 10% dos produtores, muitos deles com faturamento anual de 250 mil dólares. Mesmo assim, admitem que os custos são imperceptíveis para a sociedade em termos individuais, pois estariam diluídos entre os 290 milhões de americanos. Estimam que nos próximos 10 anos, o programa de suporte agrícola custará a cada contribuinte cerca de

1.805 dólares em impostos e 2.572 dólares em preços de alimentos artificialmente elevados. Assim, além dos subsídios diretos aos agricultores de 191 bilhões de dólares, a lei custará aos consumidores outros 271 bilhões de dólares em preços inflados dos alimentos¹³. Segundo esses estudos, se esses 462 bilhões de dólares fossem divididos entre os 456 mil fazendeiros americanos, cada um teria recebido mais de 100 mil dólares/ano nos próximos 10 anos. Considerando que o agronegócio americano doou aproximadamente 70 milhões de dólares aos partidos políticos entre 1999 e 2001, concluem que este investimento foi altamente rentável trazendo para o setor benefícios da ordem de 462 bilhões de dólares.

Conclusão

Considerando a história da agricultura americana não se pode desatrelar o seu sucesso da sua capacidade de mobilização e organização. As organizações criadas e mantidas pelos produtores são o sustentáculo da formulação e implementação da política agrícola que vem sustentando as polpudas margens do setor produtivo, garantia de mercado interno e forte inserção no mercado internacional.

¹² RIEDL, B. M. Agriculture lobby wins big in new Farm Bill. *The Heritage Foundation Background*, Washington, DC, n. 1534. April 9, 2002. 13 p. Disponível em: <<http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG1534.cfm>,> acesso em 14/06/2005).

¹³ Ibidem.