

## A COORDENAÇÃO AGROINDUSTRIAL CITRÍCOLA BRASILEIRA E OS NOVOS RECURSOS DE PODER: DOS POLÍTICOS AOS JURÍDICOS

### Coordination of the brazilian citrus agribusiness and the new empowering resources: political and legal resources

#### RESUMO

O presente trabalho mostra que os recursos políticos e jurídicos que tornaram-se tão ou mais estratégicos para citricultores e processadores de suco no Brasil do que os próprios recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais. Também, apresenta uma análise da governança citrícola brasileira atual, que está pautada por estratégias diferentes entre citricultores e processadoras: os citricultores e sua associação mais representativa avançam com orquestrações políticas e as grandes processadoras de suco avançam por meio do uso de instrumentos jurídicos. Esse embate revela um novo entrave para a conquista de resultados positivos pelos citricultores, na rede de poder atual do setor exportador de suco de laranja brasileiro. Os mandados judiciais comprovam que o contrato de fornecimento de laranja tornou-se um instrumento de poder fundamental na rede de decisões do setor, causando ganhos estratégicos para as processadoras de suco após quatro anos de conquistas de recursos políticos significativos por parte dos citricultores, especialmente do estado de São Paulo.

Luiz Fernando Paulillo

Professor do Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos

dlfp@power.ufscar.br

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

Professor do Programa em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara

Recebido em 09.04.08. Aprovado em 16.02.09

Avaliado pelo sistema Blind Review

Editor Científico: Ricardo Pereira Reis

#### ABSTRACT

This work shows that the political and legal resources available to citrus farmers have become as strategic as financial, technological and organizational resources. The study presents an analysis of the Brazilian citrus business governance, which is defined by the use of different strategies among citrus farmers and processing plants: the citrus farmers and their main association use political resources, while some big juice processing plants resort to legal resources. This opposition represents a new obstacle to the achievement of positive results by citrus farmers in the current power network. Court orders demonstrate that orange supply contracts have become a fundamental empowering instrument in the sector, leading to strategic gains for the juice processing plants after four years of significant political conquests by citrus farmers, especially in Sao Paulo state.

**Palavras - Chave:** Citricultura, rede, poder, governança, organização, recursos.

**Keywords:** citrus farmers, power, resources, juice processing plants, citrus business governance.

## 1 INTRODUÇÃO

A concentração industrial no setor citrícola brasileiro está muito próxima de seu recorde histórico. Em 1985, as duas maiores processadoras detinham 63,17% da produção de suco de laranja no país e as quatro maiores detinham 90,21%, segundo o Instituto de Economia Agrícola (IEA). Em 2004, último ano de divulgação desse tipo de dado, as duas maiores detinham 61,0% do processamento e as quatro maiores 89,6%. O índice de Herfindahl<sup>1</sup> para 2004 foi de 0,233 – portanto, muito próximo do 0,253 de 1985. A maior distinção entre esses anos é que, em 1985, somente 9,79% do processamento não estavam em poder das quatro maiores empresas e em 2004 essa participação caiu para 6,9%. Isso revela uma trajetória concentradora inédita na história do setor.

Depois de anos de buscas, os citricultores do estado de São Paulo (atuando coletivamente por meio da Associtrus) conquistaram alguns recursos políticos e organizacionais relevantes na rede de poder citrícola brasileira, como o desenvolvimento de uma nova câmara setorial, o compromisso do governo federal em realizar estimativas de safra, novas buscas consensuais de parâmetros para o preço da laranja, novas articulações entre os atores da cadeia produtiva para a constituição de um novo contrato de referência para as negociações de fornecimento de laranja etc.

Entretanto, muitos desses citricultores foram surpreendidos, desde o início da safra de 2007, com uma nova estratégia de algumas processadoras de suco: utilização de mandados de justiça para cumprimentos de contratos de fornecimento de laranja, estabelecidos entre esmagadoras e citricultores (sejam pequenos, médios e grandes), em um momento em que a câmara setorial está promovendo uma revisão dos valores pagos e objetivando articular um novo contrato de referência para a cadeia. A consequência principal desse novo movimento foi sobrecarregar as tensas relações entre processadoras e citricultores, por meio da utilização de

1 - O índice de Herfindahl mede o grau de concentração industrial de um setor, variando de 0 a 1. Quanto maior o valor, maior é o poder de mercado das maiores empresas do mercado.

novos recursos jurídicos.

Esse processo ocorrido na rede de poder citrícola brasileira na safra 2007 serve para mostrar como o contrato pode ser um instrumento de poder que relativiza a ação coletiva e seus recursos políticos centrados na representação de interesses de uma categoria de agricultores (como os citricultores), junto aos órgãos dos governos estaduais e federais, senadores, deputados estaduais e federais e prefeitos municipais. Isso pode ocorrer mesmo em cadeias agroindustriais que desenvolveram câmaras setoriais e que construíram recursos políticos para minimizar perdas de agricultores e trabalhadores rurais. Um exemplo é a nova estimativa de safra de laranja por geoprocessamento anunciada pelo governo federal, que pode ser um parâmetro mais confiável para balizar a formação do preço da caixa, em cada safra brasileira. Isso já atenderia a uma antiga demanda da citricultura paulista (cuja principal representação na atualidade é feita pela Associtrus) e seria útil para melhorar a estabilidade política na rede de interesses do setor. O recurso jurídico do mandado de cumprimento de contrato de fornecimento de laranja pode distanciar ainda mais a citricultura e a indústria de suco.

O presente artigo mostra que os recursos políticos e jurídicos tornaram-se tão ou mais estratégicos para citricultores e processadores de suco no Brasil que os próprios recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais. A metodologia do estudo baseou-se em uma pesquisa de caráter bibliográfico, sob a abordagem histórico-descritiva, iniciando-se com uma breve apresentação da evolução mais recente do setor citrícola brasileiro e de sua rede de decisões. Os novos recursos utilizados pelos atores mais atuantes na rede de poder do setor (isto é, citricultores e processadoras de suco de laranja) foram reconhecidos por meio das declarações de atores-chave da Associtrus (Associação Brasileira de Citricultores) e Abecitrus (Associação Brasileira dos Exportadores de Sucos Cítricos), das grandes processadoras e de integrantes da câmara setorial da laranja.

Após essa introdução, o item 2 apresenta breves conceituações desses recursos como variáveis analíticas relevantes para os estudos dos ambientes

institucionais e das governanças agroindustriais. O item 3 apresenta uma breve caracterização do setor citrícola brasileiro e prepara o leitor para o item 4, que analisa o desenvolvimento do setor na atualidade por meio do processo intrincado dos atores de buscar e utilizar recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais e, principalmente, políticos e jurídicos. O item 5 apresenta uma análise da governança citrícola brasileira atual, que está pautada por estratégias diferentes entre citricultores e processadoras: os citricultores e sua principal associação pautam suas ações por instrumentos políticos e algumas grandes processadoras de suco avançam por meio do uso de recursos jurídicos. Esse embate revela um novo entrave para a conquista de resultados positivos pelos citricultores, na rede de poder atual. Os mandados judiciais revelam que o contrato de fornecimento de laranja tornou-se um instrumento de poder fundamental nessa rede de coordenação, causando ganhos estratégicos para as processadoras de suco após quatro anos de conquistas de recursos políticos significativos por parte dos citricultores, especialmente do estado de São Paulo, onde se concentra grande parte do território produtivo citrícola do país.

## 2 OS RECURSOS DE PODER NAS REDES DE COORDENAÇÃO AGROINDUSTRIAL

Conquistas e acúmulos de recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos e políticos são fundamentais para os atores que desejam coordenar redes de decisões na agroindústria brasileira. Esses recursos tornaram-se estratégicos para as coordenações setoriais após o processo de mudança gradual da regulação agroindustrial brasileira – iniciado no final dos anos 70 com a crise do padrão regulador estatal. Os recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos e políticos estão cada vez mais distribuídos desigualmente entre os membros de uma rede e, quando empregados com elevado grau de habilidade estratégica por algum ator, produzem ou reproduzem relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência (Reed, 1998, ).

As coordenações podem ser verticais e

horizontais. Existem na agroindústria brasileira coordenações que não são asseguradas nem pela hierarquia (como os esquemas de integração vertical das firmas), nem pelo contrato (esquemas de quase-integração como *tool processing*, franqueamento de marcas, selos de certificação etc.) e muito menos pelo mercado *spot*. Essas coordenações são mais horizontais e estão, em grande parte, mais expostas às orquestrações de interesses dos atores coletivos.

Redes políticas agroindustriais são bons exemplos de estruturas de governança pautadas nas orquestrações de interesses e recursos, podendo ser mais ou menos cooperativas, mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos flexíveis, abertas ou includentes. Os casos das redes políticas são difíceis de avaliar por meios contratuais ou burocráticos. São casos em que as coordenações dos intercâmbios baseiam-se em mecanismos de governança mais complexos.

Essas situações indicam a existência de uma variedade de arranjos em rede, sendo que a agricultura e a agroindústria brasileira não são exceções. Segundo Powell (1990), em apenas uma minoria de situações pode-se atribuir às redes o objetivo de minimizar custos de transação<sup>2</sup>. Olave & Amato (2001) mostram que certas estratégias, como acessos a recursos críticos e conhecimentos especializados, tendem a ter um peso maior que os custos de transação, em um grande número de situações.

Paulillo (2003) indica que diversas redes existem sob estruturas formais e informais de governança, sendo que todas elas operam em função dos recursos de poder. O custo de transação é um recurso de poder, assim como o custo de produção, a capacidade de representação dos atores coletivos, o *status* público concedido pelo Estado, ajuizamentos de ações, mandados de justiça, etc. E os recursos constitucionais, políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos 2 - Para Powel (1990) o maior problema da análise da economia dos custos de transação é o seu caráter reducionista, isto é, o *continuum* estrutural entre hierarquia e mercado reduz a capacidade de explicação de formas horizontais, colaborativas e de maior complexidade, enxergando as relações fora de um contexto societário. Assim, o modelo de análise institucional racional não consegue explicar mecanismos de governança construídos com o objetivo de atingir *status* ou legitimidade, gerenciamentos de dependências de recursos políticos, jurídicos, constitucionais, de informação compartilhada, etc.

podem determinar o poder de negociação de cada ator (individual ou coletivo), em rede. A tabela 1 apresenta os tipos de recursos de poder e os principais exemplos encontrados em estudos de casos.

Tabela 1 - Tipos de Recursos de Poder.

Recursos de Poder	Descrição
<b>Constitucionais</b>	Regras e normas legitimadas.
<b>Políticos</b>	<i>Status</i> público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo, peso do voto em uma câmara setorial, número de parlamentares defensores dos interesses de um ator individual ou coletivo, etc.
<b>Financeiros</b>	Financiamentos, incentivos fiscais e subsídios (todos modificados ou concedidos), comissões sobre escala de produção, cotas promocionais, etc.
<b>Tecnológicos</b>	Conhecimento adquirido, tecnologias gerenciais e da informação transferidas, processos e/ou matérias-primas específicas, etc.
<b>Organizacionais</b>	Infraestrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de <i>marketing</i> , etc.), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações ocultadas, proximidade de fornecedores, terceirização, sub-contratação, utilização da marca, etc.
<b>Jurídicos</b>	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , ajuizamento de ações, mandados de justiça, etc.

Fonte: Paulillo (2003)

Os recursos constitucionais e políticos são fundamentais para as estruturações das relações de poder. Regras e normas, quando legitimadas, estabelecem novas formas de adaptação para as organizações (lucrativas e

não lucrativas), acarretando mudanças na estrutura de governança de cada rede. Entre os recursos políticos destacam-se: o *status* público concedido pelo Estado para os atores privados (individuais ou coletivos), o poder de representação de cada ator coletivo e a capacidade de aglutinar membros e interesses de cada ator coletivo.

O poder de representação é definido pela participação dos atores coletivos na realização de um mecanismo de governança. Quanto maior a reputação que cada ator possua perante os demais atores da rede, maior será o seu poder de representação. Daí, portanto, a dependência da atribuição de *status* público concedido pelo Estado (legitimidade) e o reconhecimento dos demais integrantes da rede (reputação). Já o poder de aglutinação de um ator coletivo é reconhecido quando esse é capaz de aglutinar todos ou uma grande parte de seus membros potenciais, apresentando-se como o interlocutor válido nos processos de negociação. Assim, deve-se levar em conta o volume de associados sobre o total potencial, a dispersão dos interesses dos membros potenciais (dispersão estratégica), a dispersão espacial dos associados (dispersão territorial), a frequência dos atores nas reuniões e assembléias e o apoio ou o reconhecimento dos integrantes nos procedimentos e acordos tomados pela organização (Paulillo, 2000).

Há uma série de outros exemplos na agroindústria brasileira atual, e que cresceram após a crise do padrão de regulação estatal, que merecem destaque, como o peso do voto de um ator coletivo em câmaras setoriais, número de parlamentares defensores dos interesses de um ator individual ou coletivo, adiamentos de prazos de execução de políticas públicas etc. Esses recursos podem ser buscados não apenas pelos atores coletivos, mas também pelos individuais, embora nas ações individuais destaquem-se as buscas pelos recursos financeiros, jurídicos, tecnológicos e organizacionais.

Sabe-se que os recursos de poder são desejados pelas organizações lucrativas e não lucrativas, com o objetivo de colher melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores. As organizações lucrativas das redes de poder operam com recursos, capacidades e dotes diferenciados. As firmas em rede

possuem pacotes de recursos heterogêneos, sendo que as estratégias são formuladas pela: 1) identificação dos recursos específicos e não específicos da firmas; 2) decisão de melhores oportunidades e 3) utilização efetiva dos ganhos proporcionados por cada recurso na disputa ou na cooperação com firmas relacionadas.

Assim, a estratégia de um ator em rede de poder consiste na exploração de seus recursos e capacidades, diante de uma nova situação relacional ou da decisão de entrada em novos segmentos. A integração vertical e a diversificação são tidas como ações estratégicas, porque capturam valor sobre recursos específicos da firma, das quais as vantagens são dificilmente vendidas em mercados intermediários. Assim, o controle sobre recursos escassos é a fonte de lucros econômicos, sendo que esses recursos podem ser tecnológicos, políticos, jurídicos, constitucionais, etc.

É por isso que, se for necessário definir a firma, deve-se tratá-la como um pacote de recursos heterogêneos e não apenas como um nexo de contratos (Teece, Pisano e Schuen, 1992). As firmas são organizações que possuem capacidades e habilidades que, caso sejam bem exploradas, podem fazer a diferença no mercado em que atuam. As gestões das diferentes habilidades (econômicas, políticas, jurídicas), dos ativos complementares e das rotinas organizacionais podem conduzir a firma para um caminho que proporciona as bases para vantagens competitivas, em um mercado ou em diferentes mercados. São capacidades dinâmicas que podem estar organizadas em três blocos: 1) o aprendizado de novas habilidades; 2) as forças internas e externas à firma que conduzem o processo de adaptação e 3) o meio ambiente de seleção no qual a firma compete por maiores recursos (políticos, jurídicos, constitucionais, organizacionais, financeiros etc.).

### **3 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA CITRÍCOLA BRASILEIRA**

O parque citrícola paulista é hoje o maior do mundo e o responsável pela maior parcela do suco de laranja concentrado bebido em todos os continentes. A década de 90 foi para o complexo agroindustrial

citrícola de importantes reestruturações institucionais. Reverteu-se a vantajosa situação da década anterior, no relacionamento entre citricultores e grandes processadoras exportadoras de suco, desencadeando uma nova etapa caracterizada pela baixa rentabilidade para os produtores agrícolas e, conseqüentemente, para os trabalhadores rurais.

A nova conjuntura do setor citrícola brasileiro foi causada pelos seguintes fatores:

- significativa evolução da oferta nacional de citros ao longo da década, batendo o recorde de produção na safra 97/98, com mais de 400 milhões de caixas;
- aumento dos problemas fitossanitários;
- recuperação dos pomares da Flórida, acarretando menor necessidade de importação do suco concentrado brasileiro pelos EUA (de 50% no início da década de 90 para 17% no final);
- queda dos preços internacionais do suco de laranja e solidificação dos blocos comerciais continentais, especialmente União Européia e NAFTA (Acordo Geral de Livre Comércio da América do Norte), estabelecendo barreiras comerciais (tarifárias e não tarifárias) para os produtos citrícolos brasileiros;
- expansão da estratégia de verticalização das empresas processadoras, com o aumento da produção de laranja em pomares próprios;
- avanço da terceirização de atividades das processadoras, com o objetivo de reduzir custos de operação;
- perda do poder de representação dos citricultores, dado o enfraquecimento de suas associações representativas, na segunda metade dos anos 90;
- extinção do contrato padrão e início das negociações individuais entre processadoras e citricultores;
- mudanças na forma de contratação de mão-de-obra dos colhedores de laranja;
- crescimento das participações das duas maiores empresas brasileiras no esmagamento de suco nos Estados Unidos, por meio de aquisições de unidades processadoras americanas;
- aumento da capacidade de estocagem de suco concentrado e modificações na logística de produção e distribuição de suco de laranja concentrado congelado.

A crescente articulação dos capitais industriais e financeiros também interferiu nas relações dos atores citrícolas e a concentração da produção industrial foi uma consequência importante. No âmbito institucional, fez-se notar a intensificação da assimetria de recursos de poder (constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais, políticos e de informação) entre indústria, citricultores e trabalhadores rurais. Na medida em que a rede política do setor se modificou, com o fim do contrato padrão e o começo das relações individualizadas, a perda de representação política dos atores coletivos do campo (como Associtrus, Aciesp, sindicatos de empregadores e de trabalhadores rurais) foi um sinal evidente de que as diferenças de ganhos econômicos entre a citricultura, a indústria de suco e os trabalhadores rurais aumentariam. Desde 1991, esse perfil se mantém (Paulillo et. alli., 2006).

As grandes processadoras de suco lideram o esmagamento de laranja desde 1970. Neste ano, a Citrosuco e a Cutrale controlaram mais de 60% da capacidade industrial citrícola. A concentração industrial é uma característica estrutural importante e que pouco se alterou ao longo do tempo. Os dados referentes à concentração industrial citrícola indicam que os quatro maiores grupos processadores sempre responderam por mais de 70% da produção de suco concentrado do Brasil. A tabela 2 apresenta a evolução de indicadores da concentração industrial brasileira de suco de laranja, desde os anos 70.

Na década de 70, a Cutrale e a Citrosuco consolidaram-se como as maiores empresas de suco concentrado de laranja, com a Cargill e a Frutesp (uma processadora atrelada a uma cooperativa de produtores de laranja), participando de modo relevante no processamento e no mercado internacional. Posteriormente, a Frutesp (Bebedouro) e a Frutropic (Matão) foram compradas pelo grupo francês Louis Dreyfuss e reunidas para formar a processadora Coinbra. Essa mudança foi particularmente importante para a evolução da concentração industrial e para a organização da rede política citrícola até hoje, pois as escassas informações sobre estoques de suco, por parte das empresas brasileiras e os preços acordados nas negociações internacionais são até hoje umas das maiores reclamações dos atores coletivos da citricultura. Na época em que existia a Frutesp, processadora centrada em uma cooperativa de citricultores, a assimetria de informações era bem menor e facilitava o ambiente de negociação de fornecimento de laranja entre produtores e processadoras porque essa liberava informações sobre as quantidades, preços e exigências dos compradores internacionais de suco de laranja.

Nos anos 90, além das expansões das empresas já atuantes, as entradas de novas empresas (como Royal Citrus; Citrovita - grupo Votorantim; Cambuhy Citrus - grupo Moreira Sales - e Sucorrico) contribuíram para aumentar a capacidade produtiva da indústria brasileira

Tabela 2 - Indicadores da concentração industrial citrícola no estado de São Paulo, 1970 a 2004.

Indicadores	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2004
2 maiores empresas	63,15	51,50	59,96	63,17	61,53	54,0	45,6	50,5	61,0
4 maiores empresas	86,83	71,56	89,64	90,21	86,75	83,0	73,0	75,1	89,6
Empresas com > 75% da produção	3	5	3	3	3	4	5	4	3
Índice de Herfindahl*	0,251	0,175	0,248	0,253	0,245	0,195	0,164	0,187	0,233

\* O Índice de Herfindahl mede o grau de concentração industrial, variando de 0 a 1. Quanto maior o valor, maior é o poder de mercado das grandes empresas.

Fonte: IEA. In: Paulillo et. all. (2006).

Tabela 3 - Participação das principais empresas na industrialização de suco concentrado no estado de São Paulo (%), 1970 a 2004.

Empresas	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004
Citrosuco	39,47	24	33,37	33,40	27,07	20,00	20,90	32,1
Cutrale	23,68	35	29,80	28,13	23,44	22,60	21,70	36,3
Cargill	15,79	15,62	16,90	14,69	12,76	11,30	13,0	**
Coinbra	7,89	14,06	10,53	10,53	16,29	13,10	13,0	13,3
Citrovita	**	**	**	**	n/d	n/d	14,0	11,4
Outros	13,17	10,3	9,79	13,25	15,44	33,00	17,40	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IEA. In: Paulillo et. alli. (2006)

\* Em 2004, a Cargill encerrou a atividade de processamento e foi comprada por Cutrale e Citrosuco.

\*\* A empresa começou a operar em 1991.

exportadora de suco. Essas entradas diminuíram o processo de concentração que marcou o setor, entre 1994 e 2000. No entanto, novas aquisições começaram a ocorrer. A aquisição da Cambuhy Citrus pelo Grupo Votorantim provocou a volta do crescimento da concentração industrial em poucos anos. Em 2000, a Citrovita (Votorantim) já estava no grupo considerado concentrador do segmento industrial de suco, que passou a ser formado por cinco e não mais quatro empresas, que foram: Cutrale, Citrosuco, Cargill, Coinbra e Citrovita.

Em 2004, a Cargill vendeu suas duas unidades de processamento para as líderes, sendo uma para a Cutrale e outra para a Citrosuco. Com essa mudança, o oligopólio de suco de laranja brasileiro passou novamente a ser formado por quatro grupos: Cutrale, Citrosuco, Coinbra e Citrovita. A tabela 3 indica como a capacidade de processamento esteve, predominantemente, entre as grandes empresas entre 1970 e 2004, e como a Cutrale atingiu, em 2004, uma participação nunca vista antes (36,3%). Assim, a concentração industrial citrícola novamente cresceu e, hoje, está muito próxima do pico histórico do setor. O índice de Herfindahl, que atingiu sua maior marca em 1985 (com 0,253), registrou 0,233, em 2004. A diferença é que, em 1985, somente 9,79% do processamento não estavam em poder das quatro maiores empresas e que, em 2004, essa participação caiu para 6,9%. Além disso, as duas maiores empresas alcançaram, em 2004, a maior participação do total processado de suco de laranja, na história do país (68,4%). Isso revela uma trajetória concentradora significativa.

A tabela 3 indica que, em 2004 (ano de venda da Cargill), a capacidade de processamento concentrou-se ainda mais nas quatro maiores empresas de suco do país. No ano de 2005, a Citrovita comprou a Sucorrico, aumentando também sua participação. Com as aquisições, as quatro maiores empresas passaram a deter aproximadamente 93% da capacidade de processamento de suco de laranja brasileiro<sup>3</sup>.

Mesmo que as ações dos agentes da rede citrícola brasileira tenham vistas para o mercado externo, esse não é o único fator que determina os preços do suco e da caixa de laranja. Embora as geadas nos Estados Unidos tenham provocado oscilações de preços em algumas circunstâncias, essas oscilações também foram demasiadamente influenciadas pelo estoque de suco e pela disponibilidade de laranja no Brasil, além da própria relação contratual entre processadoras e citricultores. Todos esses fatores somam para a vantagem competitiva brasileira no mercado internacional de suco de laranja. A estrutura oligopsônica<sup>4</sup> da cadeia citrícola no país garante uma vantagem ao segmento processador

3 - Desde a formação do complexo agroindustrial citrícola no Brasil, 34 empresas processadoras já atuaram na produção de suco. Na Flórida, que sempre apresentou uma estrutura industrial menos concentrada que a brasileira, também está havendo um processo de concentração; das 29 empresas que atuavam há 10 anos, restam apenas 9, sendo que duas delas são brasileiras (dados divulgados no site da ABECitrus julho de 2006).

4 - Oligopsônio é a estrutura de mercado formada quando um grupo restrito de empresas (oligopólio) compra insumos (nesse caso a laranja) de um grande número de fornecedores. Em razão de haver poucos compradores no mercado, tende a prevalecer o maior poder do grupo comprador.

no relacionamento com os fornecedores, de forma que a composição do preço internacional de suco concentrado também fique dependente dos arranjos organizacionais do território citrícola brasileiro.

Outra área de crescente atuação da indústria processadora é a produção agrícola. A estratégia de integração vertical para trás vem sendo adotada desde o final da década de 80 e constituindo um importante recurso organizacional na rede de poder do setor, pois implicou numa reestruturação no âmbito do fornecimento de matéria-prima e marcou novos contornos na relação entre compradores e fornecedores de laranja.

A estratégia de integrar verticalmente para trás não é totalmente uma novidade, uma vez que as duas empresas líderes plantam laranja desde os anos 50/60, embora fossem em proporções bem reduzidas quando comparadas as de hoje. O segmento processador de suco no Brasil passou a considerar esse movimento como recurso organizacional estratégico nos últimos vinte e cinco anos, período em que as duas maiores começaram a comprar terras e expandir seus pomares. Inclusive um recurso constitucional importante foi retirado do setor em meados dos anos 80, já que até 1982 nenhuma processadora podia esmagar mais de 20% da laranja para suco que fosse retirada de suas próprias fazendas (Paulillo, 2000).

Essa maior atuação da indústria de suco na área agrícola, juntamente com outras mudanças que foram cristalizadas em meados dos anos 90 (como a extinção do contrato-padrão, de modo informal em 1991 e de modo formal em 1994 com a decisão do CADE – Conselho de Administração de Defesa Econômica, e as mudanças nas formas de contratações de apanhadores de laranja) criou um novo quadro organizacional, à medida que reduziu a interdependência entre processadoras e fornecedores de laranja. Conseqüentemente, foi reduzido também o poder de barganha dos citricultores, o que contribuiu para a perda de rentabilidade e até mesmo a saída de milhares de produtores rurais do setor.

A concentração da produção em propriedades maiores e a redução dos pequenos produtores, principalmente na participação da produção e no número de imóveis, foi uma das conseqüências do crescimento

de pomares próprios das grandes processadoras. Deve-se considerar que, somando as produções das pequenas e grandes empresas (incluindo o grupo Montecitrus), os pomares das processadoras respondem por mais de 30% do total produzido. Essa produção permite que as empresas de processamento diminuam o número de citricultores fornecedores, já que uma parcela considerável da laranja que elas necessitam é produzida em seus próprios pomares.

A adoção dessa estratégia tornou-se possível por vários motivos: os recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais que as processadoras possuem e o ambiente institucional favorável para a integração vertical (já que a estrutura fundiária concentrada da agricultura brasileira e a ausência de controles institucionais em torno da aquisição de terras são totalmente propícias para a compra de terras pelas processadoras de suco de laranja). Na medida em que não existem regras formais ou informais que inibem este tipo de ação, as empresas são livres para aumentar seus pomares, ganhar poder de barganha ainda maior diante de seus fornecedores e beneficiar-se dos ganhos financeiros e não financeiros propiciados por esse ativo específico que é a terra (Vieira, 2003).

A verticalização da produção em direção à agricultura coloca-se como um fator importante para a explicação do fortalecimento dos recursos de poder das grandes empresas, em contraposição ao que ocorre com os produtores agrícolas. Agindo cada um a partir de uma regulação prévia, de acordo com seus interesses e recursos, o resultado da interação estratégica entre as empresas e os produtores acaba por intensificar a assimetria de poder entre os dois segmentos em favor das primeiras. As empresas possuem fortes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos, políticos e jurídicos, e agem estrategicamente em rede para explorá-los e aumentá-los, assegurando a continuidade da coordenação da rede (Paulillo et. alli., 2006).

Embora as dificuldades sejam de toda a citricultura, nota-se que o processo excludente manifesta-se mais na pequena produção. A saída de doze mil produtores agrícolas do setor a partir dos anos 90, segundo dados do Fundecitrus, é um fato inequívoco da



dinâmica excludente da rede de poder citrícola brasileira naquela década (Paulillo et alli., 2006).

#### **4 A COORDENAÇÃO AGROINDUSTRIAL CITRÍCOLA BRASILEIRA POR MEIO DE UMA REDE DE RECURSOS**

Não é possível compreender em profundidade a organização agroindustrial citrícola brasileira sem conhecer os meandros de sua rede política. O segredo da coordenação do setor citrícola no Brasil está na existência e na vitalidade de uma rede política que opera em torno dos interesses das grandes empresas de processamento de suco de laranja. Esses interesses são representados e orquestrados desde o final dos anos 80 pela ABECitrus (Associação Brasileira de Exportadores de Cítricos), uma associação de interesses setoriais como tantas outras existentes no Brasil.

As crescentes atuações das associações de representação de interesses nas redes de poder dos setores agroindustriais brasileiros não representam uma novidade. No caso citrícola a operação da ABECitrus ganha relevância porque ela consegue dominar o processo de governança do setor (que delibera regras, normas, políticas setoriais, preços de mercado, modos de contratação, etc.). Esse é o fenômeno que deve ser conhecido para quem deseja compreender em profundidade a dinâmica desse relevante setor da economia brasileira.

A rede política citrícola brasileira surgiu com a constituição do complexo agroindustrial da laranja no estado de São Paulo (em meados dos anos 60) e sofreu um processo de adensamento ao longo das três últimas décadas do século XX. Esse movimento não foi exclusivo do setor citrícola, pois com as mudanças do padrão de regulação da agricultura brasileira, entre 1960 e 2000 todas as redes políticas agroindustriais sofreram metamorfoses significativas.

A mudança do padrão de regulação da agricultura brasileira pode ser compreendida em três fases sucessivas: a primeira ocorreu entre 1964 e fins da década de 70, por meio da execução de uma política

agrícola horizontal e distributiva e de um modo de regulação estatal que variou de intensidade conforme a estrutura e a dinâmica de cada complexo agroindustrial que se constituía; a segunda fase ocorreu durante a década de 80, em que as crises fiscais e políticas do Estado proporcionaram a sua retirada gradual de muitas cadeias e a adoção de políticas regulatórias específicas (isso é, a conformação de instituições políticas e econômicas setoriais a partir de arranjos de interesses privados); e a terceira fase a partir de meados dos anos 90, quando as regulações setoriais sofreram novas metamorfoses com os surgimentos de novas relações de poder nas cadeias agroindustriais, alterando os mecanismos de governança estabelecidos (Belik, 1997, Paulillo, 2000; Belik e Paulillo, 2001)

As metamorfoses da rede política da agroindústria citrícola brasileira podem classificar três fases: 1) a regulação estatal e a constituição de um complexo agroindustrial localizado no estado de São Paulo (anos 60 e 70); 2) a constituição de uma rede política contratual e mais coesa (anos 80); e 3) o estabelecimento da crise organizacional pautada no rompimento do contrato-padrão (a partir de 1991).

No caso citrícola, a constituição do complexo agroindustrial ocorreu entre meados dos anos 60 e fim dos anos 70, durante a fase de regulação estatal da agropecuária nacional e o início da crise fiscal do Estado. Nessa fase, ainda não havia uma rede política coordenada pela indústria processadora de suco. No entanto, a partir do final da década de 70, surgiram as condições favoráveis para isso, com a retirada gradual do Estado e a crescente atuação dos atores privados nos processos decisórios de mercado, bem como a intensa participação de associações de interesses nas disputas e arranjos políticos do setor.

A passagem da primeira para a segunda fase da regulação citrícola é explicada pelos seguintes fatores: a) a crise fiscal e a queda dos recursos do Estado; b) a queda dos juros subsidiados para o crédito rural e a indexação dos contratos diante da inflação brasileira; c) o fortalecimento dos poderes de negociação das primeiras associações de interesses e o crescimento do mecanismo de ação coletiva; d) os primeiros acordos

em torno do pagamento do transporte e da colheita de laranja entre produtores e empresários; e, e) a instalação de uma fundação de apoio e assistência à citricultura do território - o FUNDECITRUS (Fundo Paulista de Defesa da Citricultura) -, movido pelos atores privados da indústria e da citricultura.

A combinação desses fatores formou a estrutura de oportunidades que caracterizou a passagem da primeira para a segunda fase de regulação citrícola, na qual o auge foi a efetivação do contrato-padrão, em 1986. A partir daí, a rede de poder citrícola enfrentou maior coesão porque os atores coletivos da indústria e da citricultura compartilharam os mesmos interesses. O resultado de soma não zero (soma positiva) prevaleceu apenas nos primeiros anos de vigência do contrato-padrão: entre 1986 e 1990 os citricultores e as empresas processadoras apresentaram ganhos econômicos e políticos. Esse foi o único período em que uma organização *interprofissional* esteve presente.

A efetivação de um contrato de referência para comercialização de caixas de laranja entre indústria e citricultores em 1986 marcou a constituição de uma rede política focada na negociação de preços das caixas de laranja. Essa coalizão dos atores coletivos da indústria de suco e da citricultura ocorreu no interior do estado de São Paulo (no cinturão da laranja, entre as regiões de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Campinas) e foi um marco do processo de organização do setor; pois, a partir daí, todas as negociações da rede política citrícola sempre tiveram como referência essa instituição do contrato-padrão, seja no período em que existiu e pesou para as transações entre processadoras e citricultoras (1986/1991), seja no período que existiu e não valeu (1991/1994) e, finalmente, no período em que foi extinto formalmente pelo CADE – Conselho de Administração da Defesa Econômica (1994 até hoje).

A metamorfose mais acentuada começou em 1991, quando a rede de interesses se deteriorou, marcando o início da crise organizacional citrícola e o rompimento do mecanismo de governança que se consolidava. Desde

então, a organização das relações entre citricultores e processadoras é difusa, e os contratos são efetuadas sob bases específicas e individuais.

A passagem da segunda para a terceira fase é explicada pelos seguintes fatores: a) o desrespeito ao contrato-padrão entre processadoras e produtores de laranja nas negociações das caixas, acertando preços inferiores aos preços de referência do contrato; b) o repasse industrial do impacto depressivo do mercado internacional de suco para a citricultura, por meio da taxa de rendimento fixada e das planilhas de custos de industrialização e de comercialização do contrato-padrão (elevação da taxa de remuneração da produção e comercialização e a manutenção da taxa de rendimento no contrato - com base de cálculo de 260 caixas/tonelada); e d) a queda do poder de negociação das associações de representação de interesses dos citricultores.

A brutal assimetria de poder entre indústria e citricultura explica esse movimento. O poderio industrial cresceu com o aumento da concentração e a redução do número de empresas processadoras, que manteve a homogeneidade de tipos e de interesses nesse segmento produtor. Além do mais, a extinção do contrato-padrão elevou o poder de negociação da ABECITRUS, já que sua reputação e legitimidade se fortaleceram e os recursos financeiros, jurídicos, organizacionais e de informação aumentaram. De outro lado, a debilidade estrutural da citricultura elevou-se com a queda dos poderes de negociação de suas associações representantes. A reputação e a legitimidade de ASSOCITRUS (Associação Brasileira de Citricultores) e ACIESP (Associação dos Citricultores do estado de São Paulo) caíram porque essas não resolveram os problemas da dispersão dos produtores no território e da heterogeneidade dos interesses. O aparecimento de uma nova associação, a ABRACITROS (Associação Brasileira de Produtores de Citros), foi o fato que comprovou a manutenção desses fatores de debilidade. Ela surgiu do descontentamento dos citricultores com a extinção do contrato-padrão e com a dispersão da representação.

Os fatores de debilidade estrutural da citricultura sempre estiveram presentes na rede política do setor. A não resolução desses fatores elevou brutalmente a assimetria de poder em favor da indústria exportadora de suco, o que foi determinante para o rompimento do contrato-padrão. O mecanismo de governança pautado em ações coletivas tornou-se irrelevante com a perda de força das associações de interesse dos citricultores, nas negociações das caixas de laranja. A orientação estratégica industrial prevaleceu e conduziu um movimento excludente no campo, porque a citricultura esteve orientada unicamente para o fluxo internacional de suco concentrado, de características oligopsônicas.

Essa situação permaneceu até 2006. A formação de um novo contrato de referência para a negociação de laranja (denominado pelos produtores de Concecitrus) pode representar o começo de uma nova metamorfose dessa rede política, coordenada pela grande indústria de suco. Até o momento, não há uma definição clara sobre os novos parâmetros desse contrato e muito menos uma data para começar a valer. O novo contrato de referência é a principal demanda apresentada pela Associtrus na nova câmara setorial citrícola do estado de São Paulo, o que representaria um recurso organizacional muito favorável à citricultura, já que nas últimas décadas os melhores preços médios anuais da laranja ocorreram durante a vigência do contrato-padrão (antigo contrato de referência). Junta-se a isso a nova estimativa de safra que começa a ser realizada pelo governo federal (geoprocessamento da produção de laranja coordenada pela Conab). Assim, novos recursos políticos (com a implantação da nova câmara setorial citrícola), de informação (estimativas de safra por geoprocessamento coordenadas pela Conab e Ministério da Agricultura e do Abastecimento) e a possibilidade de vingar um novo recurso organizacional (novo contrato de referência para negociação da laranja) sinalizam que os citricultores e sua principal associação de representação da atualidade podem ganhar força. Isso pode gerar novos resultados para a citricultura, por meio da rede política do setor.

## **5 A BUSCA DOS RECURSOS POLITICOS E JURIDICOS NA REDE ATUAL: CITRICULTORES versus PROCESSADORAS DE SUCO**

A concentração agroindustrial citrícola no Brasil voltou a aumentar. Conforme os dados apresentados na Tabela 2, a participação das quatro maiores empresas no processamento total aumentou significativamente para 93,1%.

No recente processo de crescimento da concentração, as grandes processadoras conseguiram sobrepor novas vantagens diante dos produtores de laranja. Citricultores que já estavam atrelados em contrato com a Cargill passaram a fornecer para os grupos Cutrale e Citrusuco, o que resultou em maior controle da oferta em favor dessas empresas.

Esse recente processo de aquisição indica que a concentração setorial prossegue elevada. Atualmente, o processo de concentração pode ser caracterizado pelos seguintes fatores: 1) regulamentação do mercado de mudas e fiscalização da Secretaria da Agricultura do estado de São Paulo e do Fundecitrus (Fundo de Defesa da Citricultura); 2) estimativas do IEA (Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do estado de São Paulo) que servem para balizar as negociações; 3) estoques de suco concentrado das grandes empresas (que influenciam diretamente as formações dos preços - não apenas do suco nos mercados internacionais, mas também no mercado brasileiro de laranja, porque as empresas podem utilizar o estoque para comprar em períodos de baixos preços das caixas de laranja); 4) prática da integração vertical para trás das quatro grandes processadoras de suco de exportação, o que resulta em maior poder de barganha industrial em negociações com os citricultores (pois as processadoras podem aguardar e negociar no melhor momento, por causa das fazendas próprias).

O processo de concentração citrícola suplanta até mesmo situações de movimentos climáticos para a determinação do preço do suco concentrado de laranja. Observando os principais anos de geadas nos Estados Unidos e de secas no Brasil ao longo das 3 últimas décadas

é possível notar que os preços do suco internacional e da laranja brasileira não acompanharam regularmente esses desequilíbrios ou eventos inesperados da natureza. Importa lembrar que condição climática sempre foi um fator fundamental para afetar a formação de preços em mercados não cartelizados. Assim, se a condição climática não é um fator imperativo para direcionar o movimento do preço médio, isso significa que outros fatores determinam a tendência de alta ou de baixa dos preços. A evolução dos preços médios de exportação de suco e dos preços recebidos pelo citricultor brasileiro é fato que dá pistas para a prática da concentração na cadeia citrícola brasileira. Uma prática que afeta o preço da caixa da laranja brasileira em cada safra.

Os melhores anos de preço da caixa foram entre 1985 e 1989, justamente o período em que o contrato-padrão foi instituído, tornando-se referência para as negociações entre indústria e citricultores (Paulillo et. all., 2006). A partir de 1991, o contrato-padrão deixou de ser referência para as negociações (pois a indústria preferiu procurar citricultores e oferecer preços diferentes). Os preços médios pagos jamais voltaram ao patamar do período entre 1985 e 1989.

Esse processo foi facilitado porque as negociações tornaram-se individualizadas. Muitas vantagens conquistadas em momentos anteriores de negociação do setor citrícola brasileiro desapareceram. As desvantagens mais relevantes são as seguintes: 1) de nada adianta atrelar sintomaticamente os preços das caixas de laranja às cotações do suco no mercado internacional, pois essas cotações estão cada vez mais controladas pelas grandes processadoras brasileiras que, além de aumentar os pomares próprios ao longo dos anos 90, e depender cada vez menos dos citricultores, e operar estrategicamente com os estoques para influenciar a formação de preços, expandiram suas atuações no varejo internacional do suco com a compra e novas parcerias com engarrafadoras americanas e européias; 2) não inclui a remuneração da produção industrial e de comercialização (como despesas internas e externas, como colheita, frete, custo de industrialização, tarifas portuárias, taxas alfandegárias etc.) e; 3) não há mais a

divulgação e inclusão da taxa de rendimento da fruta (taxa que representa o número necessário de caixas para a produção de uma tonelada de suco, concentrado a 65° Brix).

Como os contratos são individualizados, as discussões das cláusulas também ocorrem de modo muito individualizado (ou específico), ocasionando novas vantagens para as processadoras de suco no processo de negociação. Atualmente, a indústria de suco considera que a cláusula é uma especificidade relevante do negócio porque reduz consideravelmente os custos de transação com os citricultores. Ou seja, a cláusula individualizada tornou-se estratégica para a coordenação dos negócios industriais no mercado de matéria-prima (laranja).

Já a maior atuação da indústria na área agrícola (estratégia de verticalização para trás), juntamente com outras mudanças dos anos 90 (extinção do contrato-padrão e mudanças nas contratações de apanhadores e transportadores de laranja) criou um novo quadro, à medida que reduziu a dependência das empresas em relação aos fornecedores. Consequentemente, foi reduzido também o poder de barganha dos citricultores, o que contribuiu para perda de rentabilidade e até mesmo o abandono do setor por parte de muitos desses produtores.

A verticalização da produção em direção à agricultura coloca-se como um fator importante para a explicação do fortalecimento dos recursos de poder das grandes empresas, em contraposição ao que ocorre com os produtores agrícolas. Agindo cada um a partir de uma regulação prévia, de acordo com seus interesses e recursos, o resultado da interação estratégica entre as empresas e os produtores acaba por intensificar a assimetria de poder entre os dois segmentos em favor das primeiras. As empresas possuem fortes recursos de poder, agem estrategicamente no ambiente, visando formas de explorar os recursos e aumentá-los, assegurando o poder de dominação na rede.

Embora as dificuldades sejam de todo o segmento agrícola, nota-se que o processo excludente manifesta-se mais entre os pequenos produtores. Os cerca de doze mil produtores agrícolas que se retiraram a partir dos anos 90 (dados do Fundecitrus) são uma forte demonstração do processo de exclusão da cadeia

citrícola brasileira, que aumentou consideravelmente a partir do rompimento do contrato-padrão, em 1991.

O Acordo Cessação do CADE não foi cumprido porque as empresas continuaram se reunindo em torno da Abecitrus. Citricultores e diretores de associações de citricultores se reúnem com representantes das empresas de suco até hoje. Inúmeras notícias divulgadas nos sites da Associtrus e da Abecitrus, ao longo dos últimos dez anos, comprovam esse tipo de movimentação. Isso prova que existe orquestração no setor em questões de mercado (contratos, mercado externo etc.). Somente em janeiro de 2006, a Citrosuco declarou que saiu da Abecitrus. Justamente num momento de acirramento do conflito de interesses entre representantes da citricultura e da indústria.

Esse é um movimento estratégico para tentar justificar que não há reuniões e articulações entre os agentes processadores para discernir e definir valores de mercado (preço, custo de produção, custo de transação etc.). Essa estratégia de afastamento de uma grande processadora da associação de interesses da indústria de suco, não é nova. É repetição do mesmo movimento estratégico feito entre 1984 e 1988, quando a Cutrale declarou a sua saída da Abrassucos. Em meados dos anos 80, 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.

É importante notar que as “declaradas dissidências” que originaram a Anic e, três anos mais tarde, a Abecitrus, ocorreram na fase de maior concentração industrial. Ou seja, quando a concentração aumentou e o conluio tornava-se indisfarçável, as grandes processadoras fragmentaram as suas representações de interesses formais.

Naquela ocasião, a Cutrale fundou a Abecitrus, alegando necessitar contratar profissionais especializados para trabalhar em uma associação que articularia e representaria os interesses dos exportadores cítricos brasileiros nos canais internacionais de comercialização de suco concentrado de laranja. A estratégia na época deu certo porque foi mais um ponto em que os produtores não puderam mostrar, por meio de manutenção das ações de uma única associação de representação de interesses,

que o “concerto estratégico” e o conluio existiam para operações das empresas, nos mercados.

Importa ressaltar também que foi justamente nesse período de fragmentação que o contrato-padrão surgiu. A efetivação do contrato-padrão representou o período de maior integração da cadeia citrícola, entre 1985 e 1989. 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 às definições 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.

A integração vertical e o uso estratégico dos estoques de suco não são as únicas estratégias das grandes processadoras do suco para controlar a negociação na cadeia agroindustrial citrícola. Nos últimos anos, a assimetria de informação tornou-se uma aposta estratégica da indústria de suco para manter o poder de coordenação na rede de decisões citrícolas. Isso é relevante porque os atores produtivos ainda acham que somente as estratégias dos anos 90 é que deixam a grande indústria de suco (4 Cs) em posição vantajosa e com maior poder de barganha no setor (integração vertical, estoques de suco e baixo poder de negociação da associação de representação da citricultura paulista, conforme Paulillo, et. alli. 2006).

Essa assimetria de informação entre citricultores e empresas de suco está relacionada a um conjunto de fatores políticos, econômicos, tecnológicos, jurídicos e culturais. As empresas detêm um aparato tecnológico e financeiro grandioso na obtenção de levantamento de safra e das especificidades de qualidade de frutas que desejam comprar junto aos produtores. Somadas as outras estratégias tradicionais, as utilizações desses recursos tecnológicos e financeiros propiciam realizar contratos menos incompletos de compra da fruta. As grandes empresas de suco sabem quanto os pomares produzirão, onde se encontram as qualidades de frutas que desejam, de acordo com épocas do ano para produzir o tipo de suco que desejam, assim como a florada do pomar. Também usam outras estratégias espúrias como quebra de contratos em momentos que forem convenientes, trabalham com estoques altos que influenciam os preços do suco FOB-Santos etc. É por isso que a assimetria de informações

revela-se um grande entrave institucional para o produtor de laranja brasileiro.

Cerca de 68% do fornecimento de laranja (distribuído entre produtores grandes e pequenos) para a grande indústria de suco está inserido em um mecanismo de governança contratual cuja assimetria de informação é muito intensa entre as processadoras e os citricultores. Nesse segmento estão os produtores de laranja que atuam com baixíssima informação e, conseqüentemente, com reduzido poder de negociação diante da indústria processadora de suco. Sem informações suficientes, os citricultores não conseguem ter o discernimento necessário sobre os canais de comercialização em que podem atuar. Esse aspecto indica que, além da integração vertical para trás (32% de pomares próprios no estado de São Paulo, segundo Souza Filho e Paulillo, 2005), a indústria de suco vem acentuando a assimetria de informações do setor, o que tem motivado a demanda dos produtores e da Associtrus a solicitar uma nova estimativa oficial para as safras de laranja, já que os produtores declararam não confiar mais

nas estimativas do Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo.

Isso significa que, juntamente com as realizações dos estoques de suco concentrado congelado e a manutenção dos pomares próprios (estratégias desenvolvidas nos anos 80 e 90), a assimetria de informações é estratégia chave para as grandes processadoras (4 C's) e deixa o citricultor com reduzido discernimento para a venda em cada safra.

Essa situação começou a mudar apenas recentemente, e de modo lento. Em 2005, a Associtrus demandou, junto ao governo federal, a montagem de um novo sistema de estimativas de safras de laranja com o objetivo de iniciar um processo de redução da assimetria de informações no setor. O governo brasileiro respondeu positivamente e o sistema de geoprocessamento federal deve começar a divulgar informações nos próximos anos. O sistema de geoprocessamento para safras de laranja é um recurso organizacional importante para o setor e uma conquista para a citricultura, já que essas estimativas

Tabela 4-Principais recursos utilizados por citricultura e indústria de suco no Brasil, na safra 2007-2008.

Tipos de Recursos	Novos Recursos - Processadoras	Novos Recursos - Citricultura
1) Jurídicos	- Mandados de justiça para cumprimento dos contratos de fornecimento de laranja.	- Responsabilidade pela colheita e frete na região de Barretos voltou a ser da Cutrale (Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Trabalho da 15ª região). - Inclusão da indústria de suco no pólo passivo em reclamações trabalhistas, em diversas regiões do estado de São Paulo.
2) Políticos		- Câmara setorial em operação (12 reuniões realizadas até outubro de 2007); - Formalização de uma frente parlamentar da citricultura - 35 deputados (demanda: reajuste de preços e ampliação do mercado interno de laranja);
3) Organizacionais	- Manutenção da integração vertical para trás (pomares próprios das processadoras); - Manutenção dos estoques estratégicos de suco; - Tratamento de pragas e doenças.	- Geoprocessamento de safra e nova estimativa para balizar negociação; - Buscas consensuais de novos parâmetros para o preço; - Realização de reuniões para novo contrato de referência; - Tratamento de pragas e doenças.
4) Constitucionais	- Normatização do mercado de mudas.	- Normatização do mercado de mudas.
5) Financeiros	- Financiamentos externos a juros internacionais baixos.	

Fonte: Paulillo et. alli. (2006); Lopes (2009); [www.associtrus.com.br](http://www.associtrus.com.br), [www.abecitrus.com.br](http://www.abecitrus.com.br)

influenciam fortemente as negociações e os preços das caixas de laranja.

A nova câmara setorial, em operação desde 2004, é um recurso político considerável e que está, mesmo que lentamente, provocando uma reorganização da rede política citrícola e de seus interesses, pois foi através dessa câmara que o novo contrato de referência começou a ser negociado entre os atores. Assim, desde 2005 novos recursos de poder começaram a pesar sobre a dinâmica rede política citrícola, trazendo reacomodações importantes. A Tabela 4 apresenta os principais recursos de poder conquistados pela citricultura (cuja representação expressiva na atualidade é exercida pela Associtrus) e pela indústria exportadora de suco (cuja representação prossegue com a Abecitrus) nos três últimos anos, e que pesam sobremaneira na atualidade.

Diante de tais conquistas da citricultura (Associtrus), as processadoras passaram a utilizar na safra de 2007, mandados de justiça para que os citricultores cumpram os contratos firmados de fornecimento da laranja. Muitos citricultores possuem contratos de três ou dois anos cujos preços são ajustados de modo particular ou individualizados. Isso faz com que o preço da caixa de laranja dependa do contrato ajustado e das cláusulas, que variam conforme a negociação realizada entre citricultores e processadoras. Assim, o contrato é o recurso de poder mais relevante da rede de negociação citrícola brasileira na safra 2007, fazendo com que os recursos conquistados pela citricultura, nas três últimas safras, percam força. Resta indagar se os citricultores conseguirão resistir às ofertas futuras das processadoras de suco para assinaturas de contratos, com prazos superiores a uma safra. Esse é, na atualidade, o maior desafio para os citricultores e a Associtrus e um comportamento estratégico fundamental, no processo de reorganização da rede política do setor.

## 6 CONCLUSÃO

Depois de anos de buscas, os citricultores do estado de São Paulo (atuando coletivamente por meio da Associtrus) conquistaram alguns recursos políticos

e organizacionais relevantes na rede de poder citrícola brasileira. Os novos recursos foram utilizados a partir da nova câmara setorial e do lançamento de uma frente parlamentar estadual da citricultura. O compromisso do governo federal em realizar estimativas das safras, as novas buscas consensuais de parâmetros para o preço da laranja, as novas articulações entre os atores da cadeia produtiva para a constituição de um novo contrato de referência para as negociações de fornecimento de laranja indicam uma nova orquestração. A rede de poder do setor está com uma dinâmica distinta da ocorrida nos anos 90, em que as negociações individuais dos preços das caixas de laranja indicavam o domínio das grandes processadoras, na rede de poder do setor.

A nova metamorfose da rede de poder citrícola ocorre desde 2003, a partir das iniciativas da ASSOCITRUS (Associação Brasileira de Citricultores). Entretanto, desde o início da safra de 2007, muitos citricultores foram surpreendidos com uma nova estratégia das maiores processadoras de suco: utilização de mandados de justiça para cumprimentos dos contratos de fornecimento de laranja estabelecidos entre esmagadoras e citricultores (sejam pequenos, médios e grandes), em um momento em que a câmara setorial está promovendo uma revisão dos valores pagos e objetivando articular um novo contrato de referência para a cadeia. A consequência principal desse novo movimento foi sobrecarregar as tensas relações entre processadoras e citricultores, por meio de utilização de novos recursos jurídicos.

Esse processo, ocorrido na rede política citrícola brasileira na safra 2007 prova que o contrato é um instrumento de poder que relativiza a ação coletiva ou orquestração dos citricultores paulistas, pautada em recursos políticos junto aos órgãos dos governos estaduais e federais, senadores, deputados estaduais e federais e prefeituras municipais. O caso citrícola brasileiro indica que esse fenômeno pode ocorrer em setores agroindustriais que desenvolveram câmaras setoriais representativas e que construíram recursos políticos, organizacionais e de informação para minimizar as perdas de agricultores e trabalhadores rurais. Os

novos recursos políticos, conquistados pela associação representante da citricultura paulista, não estão sendo suficientes para reverter o quadro de poder do setor. O que se apresentava em crescimento desde 2003 começou a retroceder a partir de 2007. Os recursos políticos da citricultura perdem força perante os recursos jurídicos utilizados pelas processadoras. O contrato de compra e venda de laranja é um instrumento de poder muito importante para as relações de poder do setor e a dependência da rotina dos citricultores, que aliada à assimetria de informação no campo, facilita a estratégia industrial.

A nova estimativa de safra de laranja por geoprocessamento, anunciada pelo governo federal, atende a uma antiga demanda da citricultura brasileira (cuja principal representação na atualidade é feita pela Associtrus) e seria útil para melhorar a estabilidade política na rede de interesses do setor. Entretanto, o recurso jurídico do mandado de cumprimento de contrato de fornecimento de laranja pode distanciar ainda mais citricultura e indústria de suco, a partir da safra 2007-2008. Caso os citricultores mantenham o comportamento de fechar contratos com as grandes processadoras por prazos superiores a um ano, o esforço realizado pela Associtrus (ator coletivo dos citricultores com forte representatividade na atualidade) não provocará mudanças substanciais no processo de definição do preço da caixa de laranja. O contrato é um instrumento de poder fundamental para a indústria exportadora de suco brasileiro e os mandados de justiça são recursos que as grandes processadoras não deixarão de utilizar. Ainda mais numa época de intensa metamorfose institucional e organizacional, com câmara setorial atuante, rediscussões de um contrato de referência para atenuar as relações entre processadoras e citricultores, formação de uma frente parlamentar em âmbito estadual, novas propostas da indústria de suco (*tool processing* para citricultores, bolsa de negociação da laranja no estado de São Paulo, etc.).

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELIK, W. Changing patterns of state intervention in the brazilian agro-industrial complex. *Sociologia Ruralis*, México, v. 37, n. 3, p. 405-420, 1997.
- BELIK, W; PAULILLO, L. F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 2001.
- LOPES, F. Citricultor tem poder de barganha menor e encara custo mais elevado. **Valor Econômico**, p. B12, 27/01/2009.
- OLAVE, M. E.; AMATO, J. A. Redes de cooperação produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. **Gestão & Produção**, v. 8, n. 3, p. 289-303, dez. 2001.
- PAULILLO, L. F. As regiões ganhadoras no capitalismo global: dos distritos industriais às redes políticas territoriais. In: FUSCO, J. P. **Tópicos emergentes em engenharia de produção – vol. 2**. São Paulo: Arte & Ciência, 2003. p. 315-348.
- PAULILLO, L.F. **Redes de poder & territórios produtivos: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX**. São Carlos: Rima/Edufscar, 2000. 189 p.
- PAULILLO, L. F. et. alli. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: Editora Epapers, 2006. 482 p.
- POWELL, W. Neither market nor hierarchy: Networks forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.



- 
- REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C. & NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- SOUZA FILHO, H. M.; PAULILLO, L. F. **Public policies, transaction costs and access to commodity chain markets**. Working Paper of the Food Agricultural Organization – United Nations Organization, Roma - Itália, 2005.
- TEECE, D. J.; PISANO, G. & SCHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. Berkeley: University of California. **Consortium, Competitiveness and Cooperations Working Paper**, n. 90-8. 1992.
- VIEIRA, A. C. **Integração vertical, concentração e exclusão na citricultura paulista**. São Carlos, 2003, 171 p. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Universidade Federal de São Carlos.