

ISSN 0103-9466

**AUTO-REGULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O SETOR
AGROALIMENTAR NO BRASIL**

Walter Belik

TEXTO PARA DISCUSSÃO nº 47
agosto/1995

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

**AUTO-REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA O SETOR AGROALIMENTAR NO BRASIL**

Walter Belik(*)

(*) Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

Instituto de Economia, agosto de 1995

**COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE
ECONOMIA/UNICAMP**

**Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
José Ricardo Barbosa Gonçalves
Geraldo Di Giovanni (Coordenador)
Otaviano Canuto dos Santos Filho
Paulo Eduardo de Andrade Baltar**

FICHA CATALOGRÁFICA

Belik, Walter

Auto-regulação e políticas públicas para o setor agroalimentar no Brasil/Walter Belik. - Campinas: UNICAMP.IE, 1995.

35 p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 47)

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Agroindústria. 3. Alimentos - Indústria.
4. Neocorporatismo. I. Título. II. Série.

Exemplares avulsos poderão ser obtidos com Neide Pereira Baldovinotti

INSTITUTO DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Caixa Postal 6135

13083-970 Campinas (SP)

fone: (0192) 39.7031 e/ou 39.7364

fax: (0192) 39.1512

AUTO-REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR AGROALIMENTAR NO BRASIL

Walter Belik

Resumo

O trabalho faz uma retrospectiva das diversas abordagens sobre o papel do Estado no capitalismo e introduz o conceito de neocorporatismo. A orquestração de interesses, analisada sob a ótica do neocorporatismo, é a forma pela qual os agentes econômicos participam do mercado no processo de concorrência capitalista.

No Brasil, a crise financeira do Estado reduziu sua participação no exercício das políticas públicas. No entanto, a redução do papel do Estado na economia não pode ser vista como oportunidade para a emergência do liberalismo de mercado. Pelo contrário, as políticas públicas tornam-se cada vez mais domínio das representações de interesses.

Para ilustrar a utilização deste novo enfoque o trabalho analisa três casos paradigmáticos na condução da política agrícola e agroindustrial brasileira: o crédito rural, o novo peso da distribuição na cadeia agroalimentar e a pequena e média indústria de alimentos.

Introdução

No momento em que se coloca em questão a efetividade das políticas públicas na regulação dos diferentes setores da economia, parece oportuno fazer uma meia volta e retomar alguns elementos teóricos importantes que tem sido deixados de lado na análise. Para tanto, este trabalho deverá partir do arcabouço teórico tradicional sobre a teorias do Estado para depois avançarmos em direção a uma nova abordagem que consideramos mais adequada para entendimento das políticas em um setor específico, que é o agroalimentar.

Esta nova abordagem introduz o conceito de neocorporatismo enquanto estabelecimento de arranjos para a formulação e implementação de Políticas Públicas. Com o neocorporatismo, que leva em conta a orquestração de interesses consolidados nos diferentes segmentos econômicos e no aparelho de Estado, torna-se mais concreta a base teórica explicativa para a emergência de determinados setores na economia. Com isto se amplia a visão do processo de concorrência capitalista, logrando demonstrar que a orquestração de interesses contribui para a

conformação de estruturas de mercado. O mérito da abordagem é demonstrar que há algo além dos mercados como *locus* da concorrência e que deveria ser analisado com mais atenção.

O presente trabalho está organizado em três seções. Na primeira seção faremos uma rápida revisão das principais teorias do Estado que, grosso modo, já no século XVIII e XIX lançam as bases da vertente liberal e da vertente marxista. Retomaremos a partir dos anos 60, com o renascer das teorias do Estado, proporcionado pela publicação dos trabalhos de Gramsci. Em seguida iremos analisar as novas correntes que surgem a partir dos problemas concretos vividos pelos países capitalistas nos anos 70. Neste particular, serão analisados os regulacionistas e os derivacionistas da Escola de Berlim e da Nova Escola de Frankfurt. Na seção seguinte apresentaremos o neocorporatismo como esteio teórico para o processo de formulação e implementação de Políticas Públicas para a Agroindústria no Brasil. Finalmente, na terceira seção vamos analisar as recentes mudanças no Sistema Agroalimentar e a introdução de novas formas de regulação demonstrando a oportunidade da abordagem neocorporatista para esta nova fase.

1. Estado e Planejamento das Políticas Públicas

1.1 A Matriz Teórica

Nossa análise se reveste de um caráter histórico pois estamos interessados em estudar não o Estado de modo geral, mas o Estado capitalista no Brasil em um determinado período da Economia Brasileira. Antes porém é necessário entender de onde provém a legitimidade do Estado ao formular suas políticas e como se articula este Estado com a sociedade de classes.

O Estado é um componente imanente das relações sociais, suas origens podem ser deduzidas das formas mais primitivas de dominação. Todavia na sociedade capitalista moderna este Estado é visto como sendo externo à sociedade. O Estado se impõe à sociedade desde que haja uma forma qualquer de dominação entre as classes, ele é constitutivo da relação de dominação. Antes mesmo da emergência do Modo Capitalista de Produção, o Estado já estava presente nas relações de produção. A necessidade do Estado surge com o próprio excedente e portanto o seu papel de "garante" das relações de troca é imanente a esta relação. Uma vez que a força de trabalho também é uma mercadoria que se troca no processo de trabalho, a presença do Estado é uma necessidade colocada antes mesmo da troca de excedentes, é uma necessidade que se coloca ainda na esfera de produção.

A exterioridade do Estado, que é a base da ideologia liberal, tem como ponto de partida aquilo que Norberto Bobbio (1987) denominou de visão jusnaturalista do Estado. O jusnaturalismo foi uma corrente filosófica que surgiu no século XVIII na França e Grã-Bretanha em oposição a concepção do Direito do Estado, de origem aristotélica, que até então era predominantemente aceita. Em oposição à idéia aristotélica de evolução da sociedade em círculos concêntricos à partir da família até se chegar ao Estado, os jusnaturalistas contrapunham a idéia de Estado como poder independente acima dos indivíduos.

Na Grã-Bretanha, Thomas Hobbes por exemplo, concebia o Estado como resultado do racionalismo do homem. Colocado acima da sociedade, o Estado limitava o egoísmo natural dos indivíduos. John Locke e David Hume viam, por sua vez, o individualismo do homem como uma qualidade colocada a serviço do progresso cabendo apenas ao Estado administrar esta sociedade. Do outro lado do Canal, na França do iluminismo dos anos pré-Revolução Francesa, os principais expoentes foram Voltaire e Rousseau. Este último, que deve ser examinado com maior detalhe colocava a possibilidade do homem, através da razão, não apenas criar o Estado, mas também modificá-lo de acordo com as suas necessidades¹.

Em oposição à corrente filosófica anterior, Hegel dá origem a uma corrente denominada historicismo jurídico. Suas idéias vão sepultar a concepção individualista do Estado encontrada no jusnaturalismo. Para Hegel, a razão leva o homem a viver em sociedade, tal como se acreditava anteriormente, porém a verdadeira razão não sobreveio a partir da Revolução Francesa e sim a partir das modificações das bases materiais da sociedade, da verdadeira revolução econômica - a Revolução Industrial. O Estado é um momento superior da natureza humana, uma manifestação política desta evolução² onde os indivíduos se transformam em cidadãos. A sociedade civil, dos cidadãos, organizada coletivamente dá origem ao Estado. Com isto abre-se a possibilidade de se pensar a sociedade sem o Estado.

Segundo Bovero (1987) a mudança de Marx em relação a Hegel é a da direção em que o modelo é lido. O Estado é o resultado da ação coletiva das classes sociais, é uma expressão do coletivo. Através da coação entre classes se impõe o Estado criando regras e administrando tensões. Em uma sociedade sem classes, o Estado, evidentemente, não seria necessário.

Segundo a tradição hegeliana procura-se ver o Estado como expressão do coletivo, uma relação social se opondo ao individualismo do antigo modelo jusnaturalista. Através da coação entre classes se impõe o Estado criando regras e

1 Ao estabelecer leis moralmente justas seria possível ir até mesmo contra as leis naturais estabelecidas por Deus, leis estas que garantiriam o poder monárquico por exemplo. A idéia do progresso humano e do auto aperfeiçoamento da humanidade já estavam presentes em Giovanni Vico no início do século XVIII na Península Itálica. Os trabalhos de Vico só vieram à luz, entretanto, no início do século XIX por obra de Michelet.

2 A corrente hegeliana faz um retorno a sociedade aristotélica derivada de famílias e aldeias.

administrando tensões. O Estado aparece assim, segundo a tradição hegeliana, como fruto das contradições de classe e o seu formato, enquanto fetiche, se manifesta também sob forma contraditória: de cima para baixo no exercício do poder e; de baixo para cima como resultante dos direitos políticos concedidos aos "cidadãos". Apesar do entusiasmo de Marx com relação as idéias de Hegel sobre a natureza do Estado, a sua preocupação em aprofundar o tema que ficou restrita às suas obras de juventude³. Engels no entanto apresenta sob forma acabada aquela que seria a versão marxista oficial sobre o Estado, versão esta que tinha propósitos mais político-propagandísticos que teóricos. Apesar da supervisão de Marx, Engels vai publicar "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado" somente em 1884, ano da morte de Marx.

Retomando as idéias de Lewis Morgan sobre a origem das sociedades, Engels analisa a origem do Estado em Atenas, Roma, entre os Celtas e Germanos. A partir de então a corrente marxista passou a apresentar o Estado como colocado aparentemente acima da sociedade mas com o objetivo claro de amortecer os choques entre as classes. Em momentos de "equilíbrio entre as diferentes classes" o poder do Estado como mediador adquire certa independência ante estas classes, fazendo com que seus funcionários adquiram mais poder e coloquem-se efetivamente acima da sociedade.

Apesar da idéia intrínseca de autonomia da burocracia estatal, o que se firmou como concepção marxista do Estado foi a idéia de "Estado como comitê executivo da burguesia". Esta visão de Estado à serviço das classes dominantes dá origem a toda uma corrente de trabalhos reunidos sob a denominação depreciativa de instrumentalistas. Estes procuram atribuir ao Estado uma relação direta com as "demandas da classe dominante" que quando transferida ao estudo de casos concretos fica à dever uma maior consistência. Essa ausência de mediações foi considerada por pensadores do porte de Poulantzas, a transposição do stalinismo para a Teoria do Estado.

Ao se colocar o Estado como resultante das lutas de classes e expressão clara da dominação o instrumentalismo passa a estudar o Estado como substituto dos capitalistas. A coação é a base para o entendimento da sociedade de classes⁴.

Como entender o Estado e seu papel nas relações sociais de uma sociedade capitalista? A chave para esta resposta estava, segundo Gramsci, no entendimento da superestrutura política desta sociedade. A análise da obra de Gramsci, vai nos

3 Pode-se encontrar algumas referências à questão nos "Manuscritos Economico-Filosóficos" de 1844 e em "A Ideologia Alemã de 1845 (publicado somente 1932). Além de sua obra inicial "Crítica da Filosofia do Estado de Hegel", escrita por volta de 1943 para a obtenção do grau de doutor em filosofia, Marx não se aprofundou no assunto. Por este motivo não há uma definição clara de como Marx via a questão do Estado no capitalismo.

4 A coação tem origem no surgimento do excedente. Historicamente, desde o estabelecimento de uma relação de troca de excedentes, tem lugar a coação como poder de arbitragem e de apelação entre os produtores.

fornecer o principal contraponto à concepção instrumentalista do Estado comentada anteriormente. Para Gramsci o Estado é antes de mais nada a força (coerção) e o consenso, e sobre esta idéia vai se colocar a sua definição de Estado como "hegemonia encouraçada de coerção". Gramsci trabalha com a concepção ampliada do Estado, isto é: Sociedade Civil e Sociedade Política, Estado e Governo. A Sociedade Civil tem como base as relações de produção enquanto a Sociedade Política tem a ideologia. Trata-se de uma dicotomia infra-estrutura-superestrutura onde não há prevalência de uma sobre a outra.

No início dos anos 60 com a tradução dos trabalhos de Gramsci para o francês e com a releitura de Althusser dos textos de juventude de Marx, emerge uma reação violenta ao economicismo e ao instrumentalismo do Partido Comunista Francês. Os trabalhos de Poulantzas sobre o Estado surgem nessa atmosfera de revisão dos dogmas oficiais. Ainda que muitos tenham aprofundado suas críticas e partido, segundo Silveira (1984), para um "anti-stalinismo stalinista", Poulantzas tem sido utilizado por todos aqueles que querem ver a separação entre o Estado e a sociedade civil dando um caráter "autônomo" ao primeiro.

A obra de Poulantzas sobre o Estado é extensa e não cabe agora retomar todas as suas idéias. Devemos reter apenas a questão da autonomia do político no Estado. Segundo Poulantzas, não devemos nos esquecer que existe um primado das relações de produção sobre as forças produtivas e o processo de trabalho, e disto decorre que as relações políticas e ideológicas estão inseridas nas relações de produção. Assim, o processo de produção e de exploração é ao mesmo tempo um processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica. Ou seja há uma relativa separação do Estado e das relações da produção no capitalismo. Entretanto o Estado cumpre o seu papel político: organiza a burguesia segundo os seus interesses, em um bloco no poder. Este bloco no poder pode conter "classes provenientes de outros modos de produção presentes na formação social capitalista" (Poulantzas, 1980:145). Assim, representando o interesse político efetivo a longo prazo, o Estado se apresenta como capitalista coletivo ideal. O Estado se apresenta como uma relação, uma relação com as suas devidas contradições .

Poulantzas atribuía como função principal do Estado no campo político e econômico as garantias e o patrocínio de políticas que proporcionassem aumentos de produtividade do trabalho. Devido a baixa tendencial da taxa de lucros no capitalismo, caberia ao Estado contra-arrestar este movimento providenciando um aumento da mais valia relativa. Mas, o poder do Estado era visto como sendo relativo, as suas intervenções poderiam se dar em todos os campos mas não poderiam eliminar as contradições intrínsecas do capitalismo.

1.2 As Novas Teorias de Estado

A idéia de que um capitalismo planejado pelo Estado possa gerir (e até mesmo superar) a crise, refutada veementemente por Poulantzas, vai ser objeto de diferentes escolas de pensamento a partir dos anos 60. Basicamente Poulantzas deu origem a três correntes principais: os politicistas, a corrente econômica e os derivacionistas da Nova Escola de Frankfurt e da Escola de Berlim.

A simbiose entre Estado e classes sociais apontada por Poulantzas é utilizada em alguns autores considerados politicistas como reflexo da hegemonia de determinadas frações de classe dominante que se consolidam e se conduzem através do Estado. Em outros autores surge a figura do Estado como "garante" das relações sociais e fator de coesão de classe capitalista no avanço de acumulação de capital.

Os economicistas, por sua vez, procuram ver no Estado um representante do capital monopolista⁵. Mas desde que a tendência a queda na taxa de lucro torna mais acentuada nesta fase do capitalismo monopolista, cabe ao Estado intervir diretamente na economia a fim de "preservar o dinamismo da acumulação estatal". O Estado intervém nacionalizando indústrias e controlando o crédito de forma que o capitalismo assuma uma característica de capitalismo monopolista de Estado. O Estado é um "sistema de dominação política" com um governo representativo.

Os derivacionistas, da mesma forma, acreditam que o Estado e o capitalismo atual não poderiam ser derivados apenas das relações de mercado, tornaria-se necessário entender também a relação entre as classes. Aliás foi com este propósito que surgiram os trabalhos dos derivacionistas alemães. Para estes, não existe reducionismo em ver o político como reflexo do econômico, ou politicismo em colocar a sociedade política acima da sociedade civil. O que os autores alemães propõe é a identificação das especificidades da estrutura do Estado como forma de relações capitalistas⁶. A partir da determinação da forma do Estado é possível se extrair as suas funções, e as diferenças entre as diversas abordagens está em como se derivam estas funções a partir da forma Estado⁷.

5 Por "economicistas" costuma-se lembrar o nome de todos economistas ligados ao pensamento oficial dos Partidos Comunistas ortodoxos, como é o caso do PCGB e do PCF até recentemente.

6 Holloway (1981) lembra que assim como Marx nos mostra que a forma moeda deriva das mercadorias, os autores alemães nos mostram que o Estado é uma forma derivada das contradições da sociedade capitalista. "As relações entre economia e política (como coloca Marx) não podem ser estudadas a partir da visão de base e superestrutura e sim a partir de pergunta de porque a sociedade burguesa as mostra separada" (pág. 233).

7 A forma Estado é historicamente anterior ao capitalismo e, portanto, derivar logicamente a forma Estado a partir do capital foge de qualquer lógica. Por outro lado, entender as funções do Estado moderno e associá-las aos requisitos colocados pelo desenvolvimento do modo capitalista de produção parece ser um filão interessante a ser explorado. A forma Estado emerge do caráter hegemônico de dominação e portanto o Estado capitalista se apresenta com uma face política que encontra apoio teórico no pensamento gramsciano. Mas ao contrário de Poulantzas, a Escola de Berlim procurou comprovar que há uma diferença entre Estado e regime político enquanto

Além de Poulantzas a principal influência da Escola Livre de Berlim está em Pashukanis, Rosdolsky e outros marxistas europeus não oficiais. Estes resgataram o caráter político do Estado, e procuraram construir uma teoria específica para este caráter político fazendo uso das categorias desenvolvidas por Gramsci (bloco no poder, hegemonia, etc). Por este motivo, costuma-se classificar estes autores como descendentes diretos do pensamento hegeliano marxista. Se para Hegel o Estado era uma necessidade externa que se impunha sobre a família e a sociedade, para Engels e Marx o Estado era nascido de dentro da sociedade colocando-se porém aparentemente acima dela.

É deste ponto de partida que se colocam as idéias Claus Offe, um dos principais pensadores desta escola. Offe aponta a necessidade de intervenção política do Estado, mormente nos países do capitalismo tardio como uma condição necessária ao seu funcionamento. Neste plano movem-se grupos de interesse burgueses que procuram manipular o Estado em favor de intervenções particulares. Offe propõe então abandonar a perspectiva comum dos marxistas e Max Weber de ver a organização do poder social segundo um esquema intencional de utilização interessada de instrumentos do poder por parte de uma classe dominante. Uma explicação funcional mais adequada apresentada pelo autor é aquela que abandona a idéia de uma classe dominante colocando em seu lugar um feixe de objetivos e interesses que garantem a sobrevivência para o sistema como um todo (Offe, 1986).

Este, na realidade, é o importante salto teórico trazido por Claus Offe. O autor trabalha com as representações de interesses, formadas a partir de parâmetros ideológicos, econômicos e políticos que, sob o prisma da conformação histórica, definem o formato das políticas públicas. Para Offe, o capitalismo que emerge na segunda metade dos anos 60 na Europa é menos um capitalismo competitivo e mais um sistema organizado. Trata-se, segundo o autor de uma sociedade pós-pluralista onde existe uma estratégia estatal de criação de consenso e absorção de conflitos⁸.

Baseado nestas conclusões, Offe passa a utilizar o conceito de neocorporatismo para detalhar a ação dos grupos de interesses e o funcionamento das instituições gestoras de políticas públicas. Do ponto de vista do processo de decisão política, o neocorporatismo aparece como a melhor solução para os problemas dos sistemas econômicos e políticos, pois passa por uma via "alternativa

a Escola de Frankfurt vai reforçar a idéia de que há um colamento total entre o político e o econômico e o que vale é a operação cega das leis ocultas de reprodução (cf. Prado, 1985).

8 Esta seria a terceira fase de evolução de uma moderna sociedade capitalista. Em seu primeiro estágio, o capitalismo teria se caracterizado pelas suas enormes desigualdades. O segundo estágio viria com a democracia pluralista liberal, onde se solucionam problemas estruturais de sobrevivência das massas mas o poder continua concentrado. Finalmente, nesta última fase se abre espaço para organizações de massa, mas dentro de um esquema controlado e interdependente.

à socialização dos meios de produção ou à restauração das forças de mercado não tolhidas pela monopolização e pela intervenção governamental" (Offe, 1989:248).

Quais são os mecanismos que levam a que certos interesses exerçam a sua influência sobre a forma de funcionamento do poder político, mesmo sem poder afirmar a sua autonomia e independência para com o Estado? Para Claus Offe portanto, os grupos de interesse não "tomam" o Estado e sim encontram uma representação clara através de três níveis de instâncias que vão desde "esferas particulares de ação" até o nível das representações parlamentares. O funcionamento do Estado para Offe se baseia em uma série de políticas que excluem da atividade estatal os interesses anticapitalistas, favorecem os interesses mais gerais do capital ao mesmo tempo que apresentam uma aparência de neutralidade⁹.

Como foi destacado, os teóricos da Escola de Berlim¹⁰ procuram ver nas funções (ou funcionalidade) do Estado a sua verdadeira natureza, a sua forma imanente. Analisando as tarefas colocadas pelo Estado em uma economia desenvolvida os autores se voltam para a essência da intervenção estatal. O que caracteriza este grupo é portanto mais o método de abordagem. Este deriva da forma Estado as suas funções no modo de produção capitalista. É por este motivo que este grupo de pensadores é conhecido também como teóricos da "Escola da Lógica do Capital".

Uma outra modalidade de derivação e que está baseada nos trabalhos de J. Hirsch é feita no sentido das funções para a forma Estado, ao contrário dos teóricos da Escola de Berlim. É neste segundo tipo de derivação, de importância teórica mais abrangente dada a sua originalidade, que vamos seguir com a análise. Para Hirsch e demais pensadores da Nova Escola de Frankfurt¹¹ a forma Estado no capitalismo não surge da anarquia do Modo de Produção Capitalista, mas sim da própria natureza das relações sociais, tendo como base certas funções colocadas pela necessidade de contra-arrestar a lei de tendência.

A nova Escola de Frankfurt¹² se contrapõe a Escola de Berlim, sendo mesmo uma crítica interna a esta. Por se concentrarem nos aspectos históricos da

9 As políticas de apoio ao capital podem ser do tipo direto, através da produção de bens e serviços ou, indireto, via subscrição de recursos necessários à produção, sendo que ambas tem como característica a influência de grupos de pressão junto a este Estado. Segundo Gold, Lo & Wright (1975), Offe acredita que o Estado em essência é incapaz de levar cabo a planificação. A racionalidade capitalista (maximização do lucro) é um critério difícil para o Estado pois muitas vezes a produção do Estado é uma produção para uso. O Estado não compete com os capitalistas e a atividade de planificação serve apenas ao interesse capitalista coletivo.

10 Tomamos apenas os trabalhos mais importantes de Claus Offe e Elmar Altvater, porém deve-se destacar alguns outros nomes como Blake, Jurgens e Kanstendieck.

11 Pode-se perfilar ao lado de J. Hirsch, C. Von Braunmühl e H. Gerstenberger.

12 Não devemos confundir esta com a Escola de Frankfurt, dos anos 20 e 30 cujos expoentes maiores foram Adorno, Horkheimer, Reich, Benjamin e Marcuse.

forma Estado, estes pensadores passaram a ser conhecidos como históricos do Estado. Neste sentido, os trabalhos da Escola de Frankfurt vão buscar no feudalismo, mercantilismo, capitalismo concorrencial e capitalismo monopolista as funções do Estado para, a partir daí, entenderem a forma que o Estado assume em cada fase da história. A Escola de Frankfurt procura eliminar o caráter de complementaridade que se supõe existir entre Estado e capital demonstrando haver na realidade, uma superposição do capital sobre o Estado - o que Prado (1985) denomina de superdeterminismo econômico, onde "leis cegas" suprem uma explicação mais objetiva das práticas políticas do Estado. O Estado pode intervir ajudando setores deficitários (seletividade), mas há problemas devido ao fato de possuir um potencial de recursos reduzido. Para Frankfurt, a atuação política do Estado está restrita a camisa de força de mais-valia.

Segundo Prado (1985) não há direção na abordagem da Escola de Frankfurt. Se para Berlim a direção era dada pelo capital em geral, para Frankfurt o há são "leis cegas" que refletem as contradições que existem no próprio aparelho de Estado. Se por um lado as duas escolas alemãs conseguem romper o instrumentalismo oficial o que se observa é que há uma volta ao reducionismo. A disputa das Escolas de derivação entre forma e função leva a um debate sem fins práticos onde o que vai prevalecer é a "lógica do capital" ou a "anarquia do sistema capitalista". O conceito de seletividade e a idéia de autonomia da burocracia no Estado Capitalista que poderiam ser melhor aprofundadas estabelecendo ligações entre o econômico e o político terminariam por cair em plano secundário em favor de construções teóricas mais rebuscadas¹³.

1.3 Regulacionismo e Estado na América Latina

Vimos que a teoria recente de análise do Estado no capitalismo teve como ênfase o debate exaustivo dos princípios gerais da natureza deste Estado. Como definir então o Estado no Modo de Produção Capitalista (MPC)? Trata-se apenas de um epifenômeno? Possui autonomia? A partir de que instância podemos entender este Estado? Diretamente das relações de produção? Das relações entre indivíduos? Ou é possível ver o Estado capitalista derivado de suas funções econômicas? Enfim o debate se concentra nas questões de forma e função do Estado. Seja entendendo o Estado como "agente específico e particular de dispêndio na sociedade capitalista" (Prado, 1985:72) ou o "elo perdido" é necessário estudarmos como o Estado cria condições para a reprodução de capital.

13 É o que Prado (1985) chama de "elo perdido" entre o econômico e o político.

desta crise. O Estado está no centro deste processo de crise promovendo a concentração de capitais, promovendo curso forçoso de moeda, administrando o gasto público e a dívida. Este processo de concentração de capitais liderado pelo Estado é um reflexo da dominação e luta de classes na atual fase do capitalismo. Esta fase todavia vive o seu ponto de inflexão que se manifesta em uma crise orgânica aguda¹⁵. Para os regulacionistas então, a saída para a crise do capitalismo é articular uma nova fase de crescimento, já denominada de "neofordismo".

O "neofordismo" viria com a baixa de longo prazo no custo social de reprodução da força de trabalho e isto só poderia ser alcançado com a socialização dos meios de consumo coletivo. Estes que até então estavam fora das relações mercantis, passaram a ser o lugar privilegiado para o desenvolvimento para uma nova fase de acumulação. A crise fiscal do Estado levará à privatização da produção. Porém, não obstante este movimento em direção à privatização, a gestão geral do dinheiro será cada vez mais importante. Não é possível produzir bens coletivos de forma repetitiva. Ou os capitalistas entram produzindo a altos custos, ou o Estado entra financiando estes bens com parte da mais valia produzida. É por este motivo que cabe ao Estado participar com peso cada vez maior na gestão financeira da economia.

Estes conceitos ultrapassam o debate abstrato colocado pelos alemães quanto à derivação de forma e função, o que é importante para o nosso tipo de análise. Mas, por outro lado, sem qualquer mediação teórica, colocam a questão de Estado no capitalismo como o ponto focal para o regime de acumulação. O Estado como capitalista monopolista na gestão do capital em geral busca equilibrar as taxas de lucro se aproximando da concepção funcionalista de Estado como capitalista coletivo ideal.

O modo de regulação atual, como foi apresentado anteriormente, baseia-se no fordismo e tem como marco inicial o final da II Grande Guerra. Este mesmo modo de regulação já teria atravessado outras crises abrindo caminho, a cada uma delas, para uma regulação monopolista¹⁶. O Estado, que aparece cada vez mais

15 O padrão de acumulação fordista engendrado no pós-guerra começa a sofrer alguns problemas já nos anos 60. A difusão do consumo capitalista e a necessidade de expansão dos bens de consumo passam a exigir investimentos pesados devido ao ascenso da demanda social. Particularmente, o crescimento dos meios coletivos de consumo decorrente da generalização do padrão de consumo capitalista traz sérios problemas para a regulação do modo de produção. A produção de meios de consumo coletivos é marginal à acumulação capitalista e o seus custos tendem a se elevar à medida que crescem as demandas dando origem à sérios problemas de fluidez na regulação da acumulação

16 Como apontou Aglietta (1979), a crise atual tem como determinante o esgotamento das formas de contra-arrestar a tendência declinante de lucro. A elevação da produtividade no Departamento de Bens de Capital (DI) e no Departamento de Bens de Consumo Durável (DII) e o crescimento do consumo assalariado causaria uma queda nos lucros através do "profit squeeze". Além disso, o aumento da composição técnica do capital estaria levando a aumento nos custos e preços dando origem a pressões salariais. Temos portanto inflação e estagnação.

como elemento interno do processo de regulação monopolista, desempenha um papel importante. Ao contrário de Keynes o Estado seria, mais que agente de dispêndio, um elemento vital na gestão das relações salariais e monetárias. Se na fase concorrencial do capitalismo o Estado era externo ao processo, na fase monopolista depende do Estado a organização do investimento e a confiança na moeda.

Sendo o Brasil e a América Latina constituída por países capitalistas retardatários e periféricos ou ainda, em certos casos economias camponesas, é necessário se diferenciar a forma de regime político que assume o Estado neste países em relação ao que ocorre nos países centrais. A capacidade de planificação do Estado deve ser abstraída das condições de inserção deste Estado capitalista periférico no contexto do capital monopolista transnacional. Caso contrário, de que nos serviria estudar o papel do Estado na relação salarial ou na relação mercantil.

A expressão institucional do Estado é o regime político, mas qual é a natureza do mesmo nos países subdesenvolvidos? Ou será que a intervenção pública se pauta pelas mesmas leis que justificam a existência do Estado na economia? Deste ponto é preciso rechaçar a idéia do Estado onisciente que intrinsecamente planeja para o lucro. Se esta idéia tinha uma conotação mecanicista quanto vista para os países desenvolvidos, como interpretá-la então para a América Latina?

Mathias e Salama (1983) apontam para estes problemas destacando que nos países desenvolvidos a atuação do Estado é diferente daquela que se realiza nos países menos desenvolvidos. Nos subdesenvolvidos, a natureza de classe do Estado não é evidente e, com isto, criou-se a idéia do "Estado na vanguarda dos capitais", o "Estado produtor de capitalistas" ou "capitalismo de Estado". Nestes casos, o Estado seria o produto direto das relações de classe. Para estes autores ao contrário do que vimos anteriormente, a natureza de classe nos países subdesenvolvidos é diferente dos países centrais pois o capitalismo não surgiu "nas entranhas da sociedade" mas foi trazido de fora. Com isto, a difusão do modo de produção capitalista pode ser vista como incompleta fundando-se inclusive em formas pré-capitalistas. Caberia portanto ao Estado modificá-las e adaptá-las.

Baseados nessas idéias, os autores constróem uma vigorosa crítica ao pensamento da CEPAL, demonstrando que os pensadores cepalinos procuram

Não cabe aqui apresentar em detalhe as críticas colocadas à Escola de Regulação assim como as demais críticas. Neste sentido a principal crítica que se pode fazer aos regulacionistas se assenta sobre a falta de mediações em sua análise. Ao tratar a relação salarial está se falando em trabalho abstrato, o que no entanto, para Lipiepz e outros acaba se reduzindo a resultados específicos que podem ser estudados ao nível de cada departamento da economia. Com isto coloca-se relações que se manifestam na superfície, como por exemplo a elevação do consumo assalariado. Os grandes movimentos de ordem geral são transferidos para relações que se expressam em números e fórmulas.

atribuir ao Estado o papel de substituto dos capitalistas, ou seja, um Estado capitalista sem os capitalistas. Segundo Mathias e Salama este é um equívoco comum ao pensamento econômico latino americano. Confunde-se o regime político com o Estado, sendo que o Estado não é "Deus ex-machina" que vai superar as contradições da sociedade. As transformações ocorrem, pelo contrário, ao nível do governo tendo como base relações sociais concretas¹⁷.

O desenvolvimento industrial da América Latina, segundo a CEPAL, tem se pautado por respostas dadas ao estrangulamento externo imposto às economias. A partir de uma demanda não satisfeita, como por exemplo aquela dada pelos bens de consumo não duráveis, impõe-se um novo aparato industrial substituindo-se importações. Criam-se novas demandas a partir deste novo volume de rendas e portanto surge um novo estrangulamento. Estes estrangulamentos ocorrem porque a capacidade de importar dos países subdesenvolvidos é cada vez menor dado o baixo poder de compra das exportações.

Em suma, a versão mais conhecida da CEPAL afirma que coube ao Estado providenciar a base da industrialização na América Latina, função esta historicamente determinada pela dinâmica do capitalismo. A ação estatal, teve portanto o papel de remover os obstáculos externos ao desenvolvimento dados pelo desequilíbrio externo e; aos obstáculos internos ao desenvolvimento, dados pela estrutura agrária e tecnologia agrícola e industrial inadequada. Tem-se com isto, segundo Mathias e Salama, um Estado planificador acima das contradições sociais.

Uma revisão crítica da análise tradicional da CEPAL foi feita por autores como Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira e João Manoel Cardoso de Mello e o que se encontra presente nestes trabalhos, como assinala Mathias e Salama, é a idéia de desequilíbrio estrutural no desenvolvimento. Assim, a partir de um diagnóstico que identifica na introdução exógena do progresso técnico e na heterogeneidade das relações de produção, os atritos e as desproporções da economia periférica, a abordagem cepalina revisitada se propõe a entender o Estado como o empreendedor de uma base técnica e política para a superação destas barreiras. Como resultado desta intervenção, intensifica-se a produção que é assegurada do ponto de vista político por um regime adaptado às necessidades de acumulação.

17 O padrão de acumulação fordista engendrado no pós-guerra começa a sofrer alguns problemas já nos anos 60. A difusão do consumo capitalista e a necessidade de expansão dos bens de consumo passam a exigir investimentos pesados devido ao ascenso da demanda social. Particularmente, o crescimento dos meios coletivos de consumo decorrente da generalização do padrão de consumo capitalista traz sérios problemas para a regulação do modo de produção. A produção de meios de consumo coletivos é marginal à acumulação capitalista e o seus custos tendem a se elevar à medida que crescem as demandas dando origem à sérios problemas de fluidez na regulação da acumulação.

A crítica que se coloca a esta abordagem revisitada é a de que permanecem os mesmo vícios instrumentalistas e funcionalistas de antes. O Estado permanece atuando por cima dos capitais com uma determinada lógica dada pelo processo histórico. E, da mesma forma que as abordagens anteriores, a separação entre Estado e regime político não fica bastante clara. Se é o Estado que empreende o desenvolvimento qual é então a importância do regime político na implementação das políticas?

Esta questão é de grande importância pois, como vimos, o não entendimento desta separação leva a que se coloque o Estado como derivado da lógica do capital ou alternativamente o Estado descolado das articulações de classe que lhe dão sustentação, quando o problema está em definir o lugar do Estado e o lugar do regime. Neste ponto, há um divisor de águas entre as várias abordagens sobre o Estado na América Latina. Por um lado, há um grupo de trabalhos que tem como característica a defesa do colamento entre regime e Estado, sendo que um persegue a dinâmica do outro. De outro lado, há um importante grupo de trabalhos que demonstra que o regime goza de autonomia (alianças) em relação à composição social e os determinantes do Estado.

O primeiro grupo se baseia no fato de que boa parte dos regimes militares que se instalaram na América latina surgiram nos anos 60 e 70 quando o capitalismo à nível mundial vivia uma profunda crise. Esta crise que se reflete no capitalismo periférico redefinindo a inserção destas economias na divisão internacional do trabalho exige um determinado regime político. Este regime político, nas palavras de O' Donnell (1986) é o reencontro entre estado e nação, coerção e consenso. O segundo grupo trabalha com a idéia de autonomia do aparelho de estado diante de demandas específicas, o que implica em articulação de interesses na condução de políticas. Desta concepção pode-se derivar diversas abordagens com a abordagem de "anéis de poder", "linhas de atividade" ou "balcanização"¹⁸.

Não cabe aqui definir quais autores podem ser identificados com qual corrente, essa separação é apenas didática pois, em suas exposições os autores muitas vezes não se definem completamente¹⁹.

¹⁸ Estes termos podem ser encontrados respectivamente em Cardoso (1975), O'Connor (1977) e De Janvry (1981).

¹⁹ Guillermo O'Donnell, por exemplo, em sua vasta obra assume ora uma posição e ora outra. Identifica-se em certas passagens de seus textos uma necessidade clara do regime político se atrelar as "necessidades do capital". Neste sentido, justifica-se a implantação dos regimes *burocráticos-autoritários* na América Latina tendo em vista a necessária estabilidade política para investir e aumentar as exportações dentro do contexto colocado pela tríplice aliança. Assim, a forma autoritária do regime se coloca tendo em vista perda desta estabilidade econômica.

Em outras passagens de O'Donnell, emerge a idéia de que o regime é o resultado de alianças de classes onde se articulam diversos interesses. Essas articulações, no entanto são apenas manifestações conjunturais que se dão em períodos de crise pois na realidade, a base social do Estado é a grande burguesia local e o capital estrangeiro.

Este aparente dilema entre as várias formas apresentadas de separação entre Estado e Regime Político encontra em Luciano Martins (1975) um caminho mais seguro para a sua resolução. Este autor, trabalhando com o conceito de modo de desenvolvimento cunhado por Alain Touraine, afirma que um mesmo Modo de Produção Capitalista pode gerar modos de desenvolvimento diferentes. No modo de desenvolvimento brasileiro, com a desarticulação das relações sociais vai se dar uma autonomia do político. Em uma fase de desarticulação social o que ocorre é a inadequação dos conceitos de superestrutura e infra-estrutura. Ao Estado é vedado organizar a produção em termos incompatíveis com o interesse privado sendo que tudo o mais é possível, até mesmo o controle direto de aparelhos de Estado em nome de interesse individuais.

Da mesma forma que O'Donnell, Martins (1975) afirma que em um país retardatário, como o Brasil, o Estado intervencionista deu origem às classes. Ao intervir na sociedade, o Estado cria os conflitos e as demandas de classe o que resulta em uma ação oposta a que ocorre nos países centrais, onde são as classes que acionam o Estado para a resolução de seus conflitos. Temos portanto um Estado capitalista, com práticas capitalistas, mas que em nível político (do regime e da ação dos aparelhos de classe) opera políticas específicas em favor de interesses políticos identificados. O Estado na América Latina é o poder moderador, o mediador entre as classes. Dada esta sua função moderadora, o Estado assume uma forma de regime autoritário. Afinal, como poderia o Estado mediar entre as classes se não fosse mais forte que elas? (Cardoso, 1975:176)²⁰.

O'Donnell (1977) sustenta que o Estado vai articular e organizar a sociedade. Segundo O'Donnell, ao pressupor a emergência de um terceiro sujeito (o Estado), as relações capitalistas entre as classes se colocam na esfera econômica, deixando para o Estado a mediação política. Ou, de outra forma, a implantação do Estado Burocrático-Autoritário (B.A.) é a tentativa de salvamento de uma sociedade que foi vista como ameaçada na sua continuidade enquanto capitalista (O'Donnell, 1986).

Alternativamente, o exemplo de perfeito colamento entre Estado e Regime Político pode ser observado no clássico de Florestan Fernandes (1976) "A Revolução Burguesa no Brasil". Nesta obra, o autor afirma que a partir dos anos 60 o Brasil se impõe uma autocracia burguesa que tem duas características: um padrão capitalista nacional e modernizador e um Estado tecnológico burguês. Neste sentido "os requisitos políticos do desenvolvimento econômico sob o capitalismo monopolista dependente (como já foi indicado acima) exigem um elevado grau de estabilidade política, que só uma extrema concentração de poder político estatal é capaz de garantir" (Fernandes, 1976:267).

20 É preciso pensar o sistema político em termos de "anéis que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada" (Cardoso, 1975:182). "As relações entre Estado e Sociedade passam pela mediação de organizações burocráticas supondo anéis cruzados pelos quais os interesses da sociedade civil passam a existir dentro do Estado (idem, 1975:184)".

Em uma visão semelhante, estas demandas setorializadas são dirigidas ao que James O'Connor (1977) denominou de "centro de poder", onde se elabora os requisitos básicos dados por "linhas de atividade" de intervenção estatal. A leitura de O'Connor do papel do Estado, apesar de voltada para os Estados Unidos, permite-nos entender que os interesses das classes monopolistas podem emergir de dentro da administração do Estado de modo não intencional dando uma face ao regime. Ou seja, há uma direção dada pelo caráter do Estado porém os

A idéia de que no interior do Estado cristalizam-se interesses específicos de classes ou frações de classe pode ser resgatada com base nos trabalhos de Alain De Janvry. Sem dúvida, este autor avançou bastante na questão da autonomia do políticos em relação ao econômico conseguindo identificar com clareza as questões que se relacionam com a natureza do Estado em dissociação com aquelas questões que dizem respeito ao regime político. De Janvry (1981) se propõe a mesclar a ótica da "lógica do capital" com o "approach" de autonomia relativa do Estado denominada de "teoria de classe". A síntese possível entre as duas abordagens, que para o autor são complementares, se encontra na adoção do conceito de Estado como capitalista coletivo ideal. Na medida que o capitalismo evoluiu, ele vai assumindo "papéis crescentemente problemáticos" o que leva ao acirramento das contradições entre forma e função. Em uma democracia popular as funções do Estado, que é capitalista, aumentam fazendo com que a atuação da ideologia se amplie buscando superar estas contradições.

Na periferia, onde não há uma "welfare state" as funções do Estado são mais diretas. Segundo De Janvry, em uma economia em desenvolvimento, o Estado assume um papel mais intervencionista substituindo mesmo a classe capitalista. O grau de intervenção do Estado nestes países varia de um para outro, sendo que a composição deste aparelho de Estado é a mais variada possível. Não raro se observa na periferia a presença de classes antagônicas no aparelho de Estado, até mesmo pode-se identificar resquícios pré-capitalistas ou da transição. Tendo como direção última o desenvolvimento do capitalismo, o regime funciona como uma aliança de classes onde o aparelho de Estado se vê repartido em células auto-suficientes para a condução dos objetivos colocados em cada uma das frações de classe que partilharam do poder. A este sistema De Janvry denomina "balcanização" do Estado.

A "balcanização" surge devido a própria fraqueza do Estado no sentido de cooptar as classes e frações de classe indispensáveis para o exercício do poder. Neste ponto, observa-se uma área de contato entre a idéia de "balcanização" e o corporativismo. No entanto, o corporativismo pode ser apresentado como uma forma de regulação baseada em alianças de interesses, deixando para segundo plano o aspecto de classe que, definitivamente, não tem aplicação imediata no mapeamento do processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

caminhos (ou os modos de desenvolvimento) estão colocados pelos interesses específicos que compõe o governo (burocracia e representação parlamentar).

2. Neocorporatismo e Políticas Públicas

Na presente seção vamos analisar as relações entre grupos de interesses e o planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. Este tema emerge como a espinha dorsal para o entendimento do sucesso obtido por determinados segmentos da agroindústria no desenvolvimento de seus negócios. Para melhor situar a questão, o nosso caminho de entrada deverá ser a articulação dos grupos de interesses com o Estado. A formação destes atores privilegiados e a sua sobrevivência na arena política será colocada lado a lado com as recentes análises sobre o caráter do Estado na Economia Capitalista.

Na década de 50, o Brasil viveu um período de grandes transformações. O país abandonava definitivamente o modelo agrário-exportador para adentrar plenamente na sua fase de industrialização pesada. Completava-se o circuito de valorização do capital com a constituição de um setor produtor de bens de capital e bens intermediários. A partir de então, o país abraçaria em sua estrutura a capacidade de, endogenamente, administrar o seu crescimento. A partir de então o comando econômico do país passaria para a indústria, no entanto é polêmico o papel que a burguesia industrial desempenhou na elaboração das políticas e planos de desenvolvimento. Em um nível formal, deve-se destacar, nesta época, o papel dos grupos de trabalho atuantes no governo JK, embrião da moderna organização de interesses. Estes grupos, formados por empresários e técnicos do governo, tinham como objetivo implementar as metas colocadas pelo Plano de Metas do governo de 1957.

Cerqueira & Boschi (1976) em sua pesquisa com líderes empresariais na década de 70 chamam a atenção para o fato de que a burguesia tem uma forma peculiar de atuação econômica. Esta forma, em defesa do seu espaço econômico e de sua ideologia não se manifesta claramente, e sim de maneira fragmentada e desarticulada. Por este motivo, em muitas análises a burguesia aparece como um grupo politicamente desarticulado e fraco. Em certas análises, segundo a ótica marxista, verifica-se que a burguesia não é hegemônica porque não se coloca no papel de dirigir o desenvolvimento do país. Em outros trabalhos, segundo a ótica weberiana, o comportamento da classe capitalista não seria adequado porque o seu padrão de ação estaria longe de adquirir o caráter instrumental que o distingue do caráter tradicional.

Conforme levantamento empírico de Fernando Henrique Cardoso (1972)(*apud* Cerqueira & Boschi (1976))tem-se a mesma conclusão, mencionando-se que a burguesia, entre outros fatores tem desprezo pelas atividades públicas.

Seja no enfoque marxista ou no weberiano observa-se o resgate de uma visão totalizante, onde caberia à burguesia sempre assumir o controle do processo político e garantir o desenvolvimento do capital. Nestes casos, assim como no

exemplo do liberalismo, os estudiosos se surpreendem com a fraqueza da burguesias locais. No entanto, ainda que a burguesia cada vez menos governe, esta por outro lado cada vez mais faz governar. Mas, como ela faz governar?

Uma das formas de explicar este como é, sem dúvida, partir novamente para uma visão totalizante onde a própria burguesia determinaria dentro de um projeto mais geral de desenvolvimento do capital, quais os setores que deveriam se desenvolver e quais que não. Neste sentido, o Estado poderia ser governado tendo base a sua participação na demanda efetiva. Uma vez que o Estado controla parcela importante dos fundos públicos na qualidade de capital em geral estatal, o domínio sobre o aparelho de estado permitiria a consecução de um amplo projeto de desenvolvimento capitalista à serviço desta burguesia.

Ocorre que o Estado não pode ser visto segundo esta abordagem instrumentalista. Efetivamente, no caso brasileiro, nem a burguesia pode ser vista como uma classe una e nem mesmo o Estado pode ser visto como a serviço do Capital Social Total. Isto introduz a necessidade de enxergar a burguesia como algo parcionado segundo seus interesses específicos. Da mesma maneira, o Estado não tem este caráter globalizante e definido em torno de um projeto único de desenvolvimento. Sem dúvida alguma, e o Brasil não é exceção entre as nações, há um fracionamento das lealdades de classe o que favorece a emergência de outro tipo de arranjo institucional, voltado mais para temas pontuais que para uma projeto de desenvolvimento.

É com base nestas constatações que se coloca a abordagem neocorporatista. A forma neocorporatista é a maneira do Estado moderno implementar uma política pública. O Estado moderno articula os interesses privados em torno de projetos específicos. Trata-se portanto de um Estado com autonomia relativa e com capacidade de promover interesses coletivos beneficiando determinados segmentos. O corporatismo tradicional, conhecido como ideologia de estado surge no pós-guerra na Europa Mediterrânea. O teórico romeno Mihail Manoilescu analisou este movimento demonstrando que, dada a necessidade de industrialização das nações cuja base econômica era a agricultura, somente um estado forte teria condições de levar o país a uma trilha de desenvolvimento. Neste caso caberia ao Estado reforçar o papel da indústria, conduzindo o país para fora de seus contornos agrários²¹.

As causas para a emergência do corporatismo neste período foram analisadas por Andrew Shonfield em seu trabalho pioneiro sobre o corporatismo

21 Ver Manoilescu (1938), publicado no Brasil apenas quatro anos depois de ter saído em sua edição original, em francês.

britânico²². Seriam três causas básicas, a saber:

1^a) O declínio dos arranjos informais, tipo clubes e a organização da ação coletiva de classe por ações permanentes em organizações,

2^a) A expansão quantitativa e qualitativa em direção aos objetivos públicos durante o período do pós - guerra e,

3^a) O papel cada vez mais reduzido do parlamento nas decisões de governo.

Já no período da II Guerra podia-se registrar a ocorrência de alianças e estratégias para conter a inflação e garantir a competitividade internacional além do pleno emprego. O caso do fascismo italiano analisado em detalhe por Manoilescu é característico deste recorte. A presença de um partido único e um Estado forte leva a implementação de políticas de cima para baixo. Além disto, o Estado procura organizar as classes sociais segundo as suas necessidades num esquema conhecido na literatura por escambo político²³.

Na língua portuguesa o corporatismo a que estamos nos referindo é conhecido como corporativismo, que por sua vez, carrega uma associação direta com a ideologia de estado implantada em países como Portugal, Espanha, França, Itália e outros a partir da década de 20. Segundo Streek & Schmitter (1985) a ordem social associativa não é nova no pensamento político. Hegel já havia elaborado a concepção de *corporationen* emergindo da sociedade civil e tornando-se a base de um "Estado universal e substancial" (1985:8). Com as encíclicas "Rerum Novarum" de 1891 e "Quadragesimo Anno" de 1931 esta passou também a fazer parte da doutrina da Igreja Católica²⁴.

Desta forma, o termo corporatismo deriva da utilização do aparato das corporações presentes como unidade econômica da Europa medieval. O corporativismo, por sua vez, carrega em si a marca dos regimes de inspiração fascista dos anos 20 e 30. No Brasil, a exemplo de Portugal, Getúlio Vargas denominava o seu regime de "Estado Corporativista", ou seja, um regime de colaboração entre as classes. Para guardar uma distinção clara entre os regimes autoritários daquela período e o corporatismo (daqueles que pertenciam a uma

22 Shonfield foi homenageado por Philippe Schmitter em seu artigo "Corporatism is dead ! Long Live to Corporatism" (Rev. Government and Opposition V.24 no. 1, winter 1989 (The Andrew Shonfield Lectures IV) pp 54-73).

23 Apesar de se colocar contra o fascismo, Manoilescu faz uma verdadeira apologia dos regimes autoritários. Em seu livro, Manoilescu estabelece que o individualismo presente no liberalismo não conseguiria articular nenhuma política representativa pra a sociedade pois o "indivíduo vale por ele mesmo". Somente por ocasião de sufrágio é que os indivíduos se manifestam conjuntamente, subordinando os múltiplos interesses ao único interesse da maioria. "A democracia é, pois, essencialmente totalitária" (Manoilescu, 1938: 53). Dado o suposto fracasso do liberalismo no desenvolvimento de um projeto econômico para a sociedade, o corporatismo se apresentaria como

24 Ver Ginger & Yruela (1988:27), onde se analisa a "sociogenesis" do corporatismo

corporação), estamos adotando o neologismo corporatismo fazendo uma distinção que existe na língua inglesa e alemã, mas que está ausente na língua portuguesa.

Com a utilização do termo corporatismo, procura-se destituir o sentido pejorativo do termo para mostrar que "todo tipo de planejamento no capitalismo moderno implica em alguma medida de corporatismo na organização política" (Schmitter, 1989:57) aproveitando uma expressão de Schmitter extraída de Andrew Shoenfield. Shoenfield alertou para esta questão, lembrando inclusive que Keynes já havia previsto em 1926, o fim do *laissez-faire*. Lord Keynes ressaltava o fato de que o mundo não podia ser governado com "tanta inspiração divina que o interesse privado e social sempre coincidisse" (Keynes, 1984:120). Da mesma forma, não se poderia imaginar que os interesses próprios sempre operassem em favor do interesse público.

Keynes, assim como Manoiesco, acreditava que o Estado no século 20 teria um papel institucional muito diferente daquele que vinha cumprindo até então. As tensões externas haviam se elevado após a 1ª. Guerra e, segundo Manoiesco, as corporações poderiam suprir as necessidades de lealdades intermediárias hierarquicamente dispostas fazendo a interface entre o indivíduo e o Estado. Da mesma maneira, as corporações seriam organizadas segundo seu papel funcional na estrutura produtiva, atuando inclusive em atividades periféricas ao Estado, para que este pudesse se concentrar nas atividades essenciais como defesa e segurança.

Este corporatismo Tradicional apresentado por Manoiesco poderia ser visto sob duas formas, a saber²⁵ :

Corporatismo Puro ou Societal : onde o funcionamento do Estado está ligado ou dependente das corporações, hierarquicamente ordenadas. Este corporatismo só seria possível a partir do espírito de classe corporativo e da eliminação das alianças e lealdades artificiais.

Corporatismo Subordinado : onde as corporações são criadas para funcionarem como órgãos auxiliares e de legitimação do Estado.

Como exemplos do primeiro tipo, poderíamos citar o caso clássico de regimes como o da Suécia, Suíça, Países Baixos entre outros. Como exemplo de corporatismo subordinado costuma-se apontar os casos de corporatismo de estado como Portugal, Espanha, Grécia e outros como os estados fascistas da Itália de Mussolini, França de Pétain e Alemanha nazista.

O Corporatismo de Estado, lembra Schmitter (1974) é compatível com diferentes contextos políticos podendo ser implantado em países com grande número de partidos ou em países sem partido ou monarquias etc. O que diferencia ambos os contextos é o fato de que no corporatismo societal o sistema político é

25 Manoiesco apresenta também uma forma mista, que é a conjugação das duas analisada. esta porém não tem qualquer tipo de interesse para análise.

relativamente aberto enquanto no corporatismo de estado o sistema está ligado a uma autoridade central e não existem eleições ou elas são plebicitárias com partidos fracos e dominados.

Em linhas gerais "o corporatismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituídas são organizadas em torno de um número limitado de categorias singulares, compulsórias e não competitivas, organizadas hierarquicamente, reconhecidas e licenciadas pelo Estado representando o monopólio dentro de suas categorias em troca da observação de certos controles ou na seleção dos líderes e articulação com as demandas" (Schmitter, 1974:94).

Esta definição apresentada por Schmitter se baseia no corporatismo de tipo ideal, porém restringindo-se este conceito pode-se utiliza-lo apenas como um conjunto de práticas institucionais específicas ou estruturas envolvendo a representação de grupos de interesses observados empiricamente. Entre as práticas encontradas está, com maior ou menor grau, o monopólio da representação, a filiação compulsória, a hierarquia das associações²⁶. Neste sentido "a corporação é uma integração funcional baseada sobre a comunidade dos fins" (Manoilescu, 1938:71).

O conceito deve-se restringir apenas às práticas institucionais específicas e concretas, ou mesmo estruturas envolvendo a representação de grupos de interesses observados empiricamente²⁷. Em resumo, o neocorporatismo representa um arranjo institucional ligando interesses organizados associativamente com as estruturas decisórias do Estado. É importante notar que os interesses aos quais estamos nos referindo se forjam na dinâmica do processo produtivo. Não se trata do interesse *in* se, mas dos interesses que se constituem. Esta diferença é fundamental quando se analisa a noção de corporação "vis a vis" a noção de classe²⁸.

Pode-se agrupar as especificidades do corporatismo sob dois aspectos principais: analisando-se como os interesses são organizados e analisando-se a forma como as decisões são tomadas e implementadas. O uso restrito do termo corporatismo pode ser extraído do conjunto formado pelo primeiro aspecto. Assim, o corporatismo *strictu sensu* define-se quando intermediários especialmente organizados estão envolvidos. Estes intermediários tem poderes para representar o

26 Schmitter, tendo como base Manoilescu lista nove critérios que definem o corporatismo e separam os seus tipos básicos (societário e estatal), são eles: número limitado de representações, singularidade, compulsoriedade, organização não competitiva, ordenação hierárquica, diferenciação funcional, reconhecimento pelo Estado, monopólio da representação e controle e seleção da liderança.

27 Schmitter (1974) reforça esta prática de utilização da noção de corporatismo criticando outras abordagens que procuram dar um caráter totalizante ao corporatismo, utilizando o mesmo rótulo.

28 Efetivamente a noção de classe ou fração de classe não dá conta de explicar a dinâmica do planejamento das políticas públicas que queremos mostrar. Não são as relações de classe que explicam a emergência de determinadas políticas de incentivo ou desenvolvimento setorial.

interesse coletivo do grupo assumindo responsabilidades para que as decisões sejam tomadas. Por intermediários podemos nos referir a firmas ou associações, nunca a capitalistas individuais²⁹.

Na sua forma extrema, um governo que tem representações profissionais ou associações como base política pode ser chamado de PIG - Private Interest Government. O PIG poderia ser caricatamente visto como um autogoverno definido por suas "autopreocupações coletivas". Esta "definição", no entanto nada tem a ver com as idéias de ilegitimidade. Não existe ilegitimidade quando se observa que o auto-interesse coletivo contribui para se atingir os objetivos de política pública colocados por estas associações ou firmas. No governo de Interesse Privado (PIG) todo o interesse público é delegado, com exceção de suas prerrogativas inalienáveis do Estado: o uso da força (coação) e a defesa da soberania nacional. No caso extremo do PIG, a desmontagem de determinadas estruturas de governo corresponde às necessidades colocadas não só pelos interesses privados como pelos interesses de governo, dos funcionários e pelo interesse mais geral do Estado³⁰.

O segundo aspecto em discussão: a forma como as decisões são tomadas leva a diferentes tipos de associabilidade corporatista, e aí chegamos a um ponto importante. No seu caso típico, o corporatismo é um sistema baseado na associação de interesses onde as decisões sobre políticas públicas são tomadas sob consenso. No caso antípoda temos as decisões sendo tomadas a partir de um jogo de pressões políticas entre partidos e associações. Neste caso, não temos corporatismo e sim pluralismo. O pluralismo faz parte do ideário liberal, onde o livre jogo das forças políticas define o rumo das decisões. O corporatismo, por seu turno é um jogo pós-liberal, onde as decisões são tomadas a partir da orquestração de interesses, da busca do consenso através do diálogo sistemático.

A questão da concertação/orquestração torna-se saliente apenas na implementação das políticas públicas, confrontando-se no seu caso mais geral, os pactos sociais com a força dos monopólios ou das representações exclusivas e hierarquicamente determinadas. A concertação é a palavra-chave que diferencia também o "velho" do "novo" corporatismo, e isto pode ser verificado também na forma de tomadas de decisões.

O "velho" corporatismo, comumente um corporatismo de Estado, organizava-se funcionalmente em torno do Estado e identificando-o com a sociedade de uma forma imposta. O "novo" corporatismo, organizado com

29 Ver Schmitter (1989) para uma definição mais completa.

30 Schmitter (1985) define os interesses de governo como aqueles que possam assegurar a reprodução do modelo existente de designação de cargos públicos e controle sobre a máquina. Os interesses de funcionários tem aspectos estruturais ligados a necessidade de auto perpetuação. Os interesses de Estado se confundem, por sua vez, com os dos funcionários governantes e grupos que giram em torno do Estado. Ainda assim, o Estado baseia os seus interesses no engrandecimento nacional e na sua posição frente às ameaças externas.

autonomia é policêntrico levando em conta esquemas tripartites (Capital-Trabalho-Poder Público) de governança. O "novo" corporatismo, também conhecido como neocorporatismo, pressupõe uma relação de troca/barganha entre os diferentes interesses, ao contrário da imposição. Neste sentido, a força é apenas marginal na implementação de políticas públicas. Trata-se portanto do corporatismo societal, abordado anteriormente. Elimina-se as alianças artificiais e os acordos passam a ser a base para o desempenho da sociedade³¹.

Outra questão importante a ser levantada diz respeito à diferenciação existente entre representação e intermediação de interesses. Entendemos que no corporatismo os interesses são mais do que representados, eles são intermediados em um processo de barganha e troca de posições. No modelo associativo a moeda corrente é a solidariedade, recursos monetários, votos, coerção etc. Tudo funciona como matéria para o escambo político.

Em trabalho de 1974, Schmitter faz uma separação clara entre os diferentes tipos de corporatismo. Segundo o autor, na península ibérica, o "novo" corporatismo tem uma forma autoritária. Na América do Norte este se parece com o pluralismo, ainda que o corporatismo seja de pouca valia para entender o que ocorre na sociedade industrial avançada. Em 1989 analisando a emergência da ideologia neoliberal na Europa e EUA, Schmitter ratificava o vigor do corporatismo visualizando porém que este deixava, cada vez mais, a sua forma macro fazendo com que as intervenções adquirissem um formato mesoeconômico.

Os anos 80 encerram uma fase de grandes alianças de interesses, verdadeiros pactos sociais que deram conformação a estrutura econômica e social da maioria dos países europeus. Desde o início do século, uma agenda de entendimento tripartite moldou economias como a Suécia, Suíça, Áustria e o conhecido caso da Espanha entre outros vários³². Estes amplos acordos deram forma a um modo de regulação em escala nacional denominado macrocorporatismo.

Pode-se apontar também outros níveis de conjugação de interesses como o mesocorporatismo e o microcorporatismo. Todavia, o conceito de corporatismo se encaixa melhor no nível meso. É ao nível das associações, grupos de interesses, agências governamentais e outras que o corporatismo toma forma nas sociedades corporatistas. É também sob esta forma que o corporatismo se contrapõe ao pluralismo. Observando-se a forma da organização da produção em países desenvolvidos verifica-se que há uma reorganização setorial com autonomia. Em

31 Uma diferença importante é que a economia liberal de mercado vê os agentes como independentes, enquanto o esquema de alianças pressupõe os agentes como interdependentes.

32 Schmitter (1988) admite que maioria destes casos se refere a países pequenos com classes sociais bem organizadas e vulneráveis à ameaças externas. Entretanto, o autor não admite estes casos como excepcionais pois os modelos pluralistas não puderam se instalar na totalidade sob as regras do jogo capitalista. (Ver págs.9 e 10).

suma, o Estado e os grupos de interesses se agrupam em torno de políticas setoriais que são elaboradas e executadas por estes mesmos agentes.

Moyano (1988) estudando a forma de organização de interesses na agricultura européia, em particular a espanhola notou que a formação de agências governamentais ou outras estruturas para regulação dos diferentes interesses setoriais é natural na Europa. O autor menciona o caso das "mesas negociadoras" espanholas ou dos *offices par produits* na França entre outros acordos em linha (associações agrárias e empresas transformadoras) são submetidos a "ação dinamizadora" dos poderes públicos³³. Para Moyano o "novo corporativismo pós-liberal é um processo conjuntural (realizado caso a caso) e setorializado que deixou de lado as grandes reformas modernizantes da agricultura" (1980:213). Esta citação reflete perfeitamente o alcance do mesocorporativismo. Trata-se de um enfoque baseado nas relações à nível de setores, distante portanto das questões colocadas para análise ao nível de classes sociais que, decerto tem menor aplicabilidade para o entendimento, a formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Schmitter (1990) é para o nível meso que convergem mudanças na estrutura, tecnologias e mercados.

Tendo em vista a organização das ações em setores observa-se que muito do que se pode atribuir ao mercado como "*locus* da concorrência" pode ser visto no seu sentido mais amplo, como incorporando também ações de concertação que se observam no interior dos setores. Ou seja, existem elementos da concorrência presentes também no chamado "diálogo sistemático" dos diversos grupos de interesses que compõe o setor, e que não chega ao mercado propriamente dito.

3. Neocorporativismo e Setor Agroalimentar no Brasil

A crise do dólar e as mudanças vividas pelas economias centrais a partir dos anos 70 provocaram uma inflexão nas formas de intervenção do Estado nestas economias. Acostumados a baixa inflação e desemprego e índices de crescimento positivos, os países desenvolvidos passaram conviver com um prolongado período de estagflação. Esta mudança no cenário macroeconômico serve de pano de fundo para mudanças mais profundas que passam a ocorrer no interior do sistema produtivo.

O velho padrão produtivo baseado no círculo virtuoso do regime de acumulação fordista dá lugar a inovações radicais na organização das empresas e no

33 Segundo Moyano "em cada área o poder público busca interlocutores idôneos, de acordo com as características da intervenção e diferentes lógicas de ação coletiva" (1988:202). Com isto o Estado atribui status a determinadas representações levando a que estas assumam um caráter idôneo de representação.

seu inter-relacionamento setorial. Num ambiente de baixo crescimento e desregulação macroeconômica observa-se mudanças nas estratégias competitivas das empresas tendo como base a utilização de elementos introduzidos pela nova onda de inovações. Com a emergência da informática e das inovações nas telecomunicações, abre-se a possibilidade de romper com as exigências colocadas pela produção em massa e a constante ampliação de mercados dando lugar a novas estratégias tendo como base na segmentação e nos micromercados.

Os anos setenta introduzem uma verdadeira revolução na organização dos agentes econômicos. O velho ambiente da fábrica, com sua linha de produção e sua rigidez de processos abre lugar ao conceito de células de produção. O novo sistema de produção, de base flexível, passa a ser apoiado em dois pilares principais: a) alimentação *just-in-time* e b) automatização da produção (Ohono,1990:16). Esta nova forma de produzir reduz o volume de defeitos eliminando o retrabalho e o desperdício, garantindo assim custos reduzidos e margens em níveis competitivos. Diante deste novo paradigma tecnológico e organizacional criam-se novos canais de produção e distribuição. Enfim, toda a cadeia produtiva passa a ser redesenhada em função de novos elementos competitivos introduzidos. Determinados elos da cadeia como o da distribuição, vistos até então como passivos em termos de margens e estratégia tornam-se elementos fortes, redirecionando e produção em função de "sinais" emitidos pela demanda.

Estas mudanças na forma de produzir e consumir dão origem a um novo sistema de produção denominado de "toyotista" em contraposição a forma "fordista" de produção vigente desde o pós-guerra. No "toyotismo" vigora uma nova solidariedade produtiva entre os diferentes atores em um ambiente distinto daquele observado nas décadas anteriores.

A competição em escala global era dada anteriormente pelas altas escalas de produção e disputa por mercados a partir de produtos padronizados. No caso da indústria agroalimentar, forma-se o círculo virtuoso da produção de proteína vegetal transformada em proteína animal para consumo de massa, configurando-se o que se convencionou chamar de "dieta fordista". Diante deste novo quadro, a base da estratégia entre firmas passa a ser : a) implementação de diferenciação de mercado-produto visando explorar economias de escopo; b) inibir crescimento da produção e da capacidade ociosa para não permitir crises de superprodução e; c) melhorar ou aumentar a sua posição de mercado em comparação aos seus principais competidores (EEC, 1993).

A emergência da "solidariedade produtiva" se apresenta na proporção inversa a retração do Estado enquanto ator importante na formulação e implementação de políticas setoriais. A crise fiscal do Estado Keynesiano se revela de forma mais dramática pelo gasto de energia empreendido pelos governos dos países desenvolvidos visando gerir a sua moeda de forma a garantir a soberania e a

competitividade de seus produtos nos mercados. Tavares (1994) demonstra que, diante deste quadro, os países de "capitalismo organizado", em especial Japão e Alemanha, apresentaram vantagens no âmbito da coordenação de suas políticas em relação aos países que adotaram o chamado "modelo liberal". Todavia, seja em um ou outro caso, o que se observa é uma clara revisão dos antigos papéis exercidos pelo Estado enquanto promotor de políticas.

Na América Latina, este repensar do Estado coincide com o processo de redemocratização em diversos países. Com isto, o autoritarismo dá lugar a novas práticas de negociação de conflitos e o início da revisão dos velhos mecanismos impostos pela centralização das decisões de política econômica e pelas formas de planejamento econômico autoritário. Ademais, diante da profunda crise econômica, qualquer proposta de políticas regulatórias do ponto de vista macroeconômico tem pouca probabilidade de sucesso neste contexto. Da mesma forma, a falta de uma política industrial compatível com os novos tempos é vista como natural em países de porte como o Brasil e Argentina, sendo justificada neste sentido como uma estratégia neoliberal de desenvolvimento.

Muito embora o Estado tenha diminuído o seu peso na elaboração de políticas setoriais em países como o Brasil, em um curto espaço de tempo houve um ajuste radical no aparato seu produtivo. As organizações setoriais em moldes corporativistas, que haviam desempenhado um papel importante no desenvolvimento industrial do período anterior, abrem espaço para novas formas de regulação. Uma vez que estas novas práticas ocorrem de forma parcial e segmentada não se pode afirmar que estamos diante de uma nova fase que, reduzindo o poder de barganha do Estado, introduz novas formas de concertação cuja moeda de troca é o ganho pela manutenção ou ampliação do espaço econômico setorial.

Dado que a maioria dos setores já se encontram consolidados e que o Estado não possui mais o aporte e o poder necessário para garantir a manutenção ou ampliação dos espaços setoriais, a negociação se volta agora para os diferentes atores no interior destes setores em torno temas como margens, benefícios trabalhistas, tarifas e vantagens cambiais. O resultado é heterogêneo, com setores mais coesos obtendo resultados práticos mais imediatos, enquanto outros setores, mais desarticulados, vivendo um claro processo de desarticulação produtiva.

A estes casos de sucesso em termos de concertação, que são sempre obtidos através da predominância de determinados atores sobre os demais em um jogo de pressões, costuma-se atribuir um estágio mais avançado em termos de reestruturação industrial. Alguns exemplos serão arrolados em seguida, demonstrando como determinados setores conseguiram se rearranjar rapidamente a partir de novos pesos proporcionados, não apenas pelo novo perfil do Estado mas também pela nova conjuntura internacional. Vale dizer no entanto, que em todo

que faziam suas "apostas" nos mercados a termo, dando cobertura a posições físicas ou financeiras. Na safra 1993/94, por exemplo, a "compra antecipada" da safra por parte das indústrias levou a uma séria inadimplência de algumas empresas pois, após um período de alta, os preços da soja na colheita não acompanharam as expectativas e muitos intermediários tiveram sérios prejuízos. Estas particularidades demonstram como se estruturou a cadeia produtiva da soja, que permitiu o crescimento da produção na última década.

É interessante destacar que esta forma de financiamento baseada na compra antecipada assim como a proteção dos negócios através de *hedge* ganharam autonomia e se transformaram em um negócio financeiro em si. A Bolsa de Mercadorias & Futuros de São Paulo, negociou no período de janeiro a julho de 1994 aproximadamente US\$500 bilhões, colocando-a entre as cinco maiores bolsas de mercadorias do mundo em número de contratos (O Estado de São Paulo, 21/08/94, pág. b4). Este movimento reflete diretamente na estabilidade dos preços e das negociações que estão ocorrendo no campo.

Entretanto, vale lembrar também alguns elementos referentes ao financiamento de produtos em específico. No caso do milho vale destacar a ação das empresas de carnes, fornecendo milho aos seus produtores integrados. Para o tomate, verifica-se o mesmo movimento junto a produtores integrados ou cooperativados vinculados às indústrias produtoras de polpa. Para os citricultores, o financiamento e o crescimento da produção ocorreu através de esquemas como os contratos de participação, que surgiram em 1986/87. Para a cana, é evidente a integração quase que total sendo que, atualmente, a própria figura do fornecedor de cana tende a desaparecer. Para a fruticultura moderna, a integração é direta seja através de grandes fazendas ou pequenos produtores articulados às *packing houses* e daí, para o mercado.

Existem inúmeros outros exemplos na esfera agropecuária envolvendo produtos como laticínios, carnes, ovos, madeira e outros. Em todos estes casos, observa-se um comportamento que não é generalizado mas que vai se firmando rapidamente: o da integração. Trata-se de um novo quadro de referência para as políticas e que revela o poder de encadeamento de determinados setores, considerando a retração do Estado.

3.2 A Distribuição Como Elo Emergente da Cadeia

Atualmente no Brasil, a quase totalidade dos produtos alimentares é distribuída através de equipamentos modernos. Segundo o Censo Comercial de 1985 os supermercados e hipermercados respondiam pela comercialização de 78% das carnes conservadas, 74% dos hortigranjeiros, 72% dos cereais e leguminosas,

71% dos laticínios e gêneros de primeira necessidade. Segundo a Associação Brasileira de Supermercados, em 1991, o faturamento do setor atingiu 5,3% do PIB, estando presente em 34.005 pontos de venda onde trabalham 522.400 empregados. É interessante notar que os equipamentos com mais de 11 caixas representam apenas 3,3% do número de lojas, mas comercializam 44,4% das vendas em 1992/93 (Simões do Carmo, 1994: 231). Também a codificação de produtos em supermercados progride rapidamente. Em 1987 havia apenas 100 produtos com código de barras, chegando a 20.500 produtos em dezembro de 1993³⁴.

Não há como ignorar esta nova realidade imposta pela moderna distribuição e as conseqüências que traz para a cadeia agroalimentar. As velhas estruturas de produção e distribuição acabam caindo em desuso quando se verifica que as grandes redes de supermercados já desenvolvem as suas ligações diretas com fornecedores. Na cidade de São Paulo, por exemplo, desde a década de 80 tem crescido o número de "sacolões"³⁵. Estes equipamentos dispõem de fornecedores próprios de hortifrutigranjeiros, sem intermediários, e portanto conseguem vender os seus produtos à preços muito mais reduzidos que as feiras-livres³⁶.

Outro segmento da destruição que já consolidou posições diretas junto aos produtores é o chamado *catering*. Este segmento proporciona anualmente 12 bilhões de refeições coletivas ou refeições fora de casa³⁷. O Programa de Alimentação do Trabalhador, instituído em 1976 pelo Ministério do Trabalho é responsável pelo fornecimento de milhares de refeições diárias. Em troca de deduções em dobro do Imposto de Renda das empresas, estas se envolvem no fornecimento de refeições, cestas de alimentos ou *tickets* para aquisição de refeições. Em 1990, este programa envolveu 33.999 empresas e 6,4 milhões de trabalhadores manusearam *tickets* (DIEESE, 1994). Neste mesmo ano, estima-se que o total de trabalhadores atendidos pelos diversos programas de refeições coletivas tenha atingido 14,5 milhões³⁸.

Não há dados completos sobre o montante geral de gastos com este tipo de programa alimentar. Todavia, através de informações esparsas sabemos que, por exemplo, o líder no mercado de refeições coletivas compra mensalmente 22 mil toneladas/ mês de alimentos e tem uma rede de 125 mil estabelecimentos conveniados³⁹. Em 1990, segundo a Gessy Lever, o mercado de refeições

34 Segundo informativo da Associação Brasileira de Automação Comercial.

35 Equipamento no qual o consumidor adquire hortifrutigranjeiros por um preço fixo pre-estabelecido, pagando ao final da compra segundo o peso total de sua sacola.

36 *Gazeta Mercantil* 24/07/94. pag. 14

37 Revista *Exame* 12/05/93 pag. 93.

38 Segundo informações da Associação Brasileira de Empresas de Refeições Coletivas - ABERC. Revista *Exame* 21/03/90. pag. 63.

39 *Gazeta Mercantil* 16/08/94. pag. 34.

coletivas poderia ser avaliado em US\$11 bilhões e o crescimento das vendas estaria em torno de 21% ao ano⁴⁰. Em uma estimativa do DIEESE, observa-se que em 1993 os bancos gastaram quase US\$600 milhões com a alimentação de seus empregados (DIEESE, 1994: 10). Por todas estas indicações, observa-se que este é uma mercado de proporções gigantescas.

O aumento do gasto em refeições fora de casa confirma a tendência crescente de alimentação nos locais de trabalho ou refeições de conveniência decorrentes de mudanças radicais nos hábitos de consumo⁴¹. Uma comparação entre os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE realizada na cidade de São Paulo em 1987/88 para classes de renda entre 1 e 40 SM e a sua atualização para janeiro de 1993 para a mesma área e as mesmas classes de salário mostram que a despesa com alimentação fora de casa passou de 22,9% para 28,1% do total de gastos em alimentação. Em que pese as mudanças de preços relativos não se pode ignorar o peso que os novos agentes, postados na ponta da distribuição estão adquirindo no sistema agroalimentar.

No caso dos supermercados, a introdução e o crescimento das marcas próprias do varejo está provocando uma mudança radical nos fluxos de abastecimento. Na Grã-Bretanha por exemplo o peso das marcas próprias na oferta de produtos de supermercados já atinge 30% , na Alemanha é 23%, França 20% entre outros países (PRIVATE LABEL..., 1993). O crescimento da oferta deste tipo de produto esta ligado a dois fenômenos interrelacionados ao paradigma pós-fordista: a segmentação de mercados e a produção flexível.

De fato, conhecendo profundamente os hábitos dos seus consumidores, os supermercados aumentaram o seu poder de mercado oferecendo produtos no paladar, apresentação e quantidade de preferência dos seus clientes. Ao mesmo tempo, com a difusão de determinadas tecnologias industriais e com o avanço da informática, deixou de ser exclusividade de determinadas empresas, detentoras de marcas, a produção de alimentos de qualidade. A união destas duas realidades tem permitindo o crescimento da oferta de produtos de qualidade a preços competitivos tendo como base pequenas e médias empresas fabricantes, sob supervisão do varejo (Belik, 1994). No Brasil, estas tendências já estão presentes, mas o movimento ainda está localizado e insipiente junto às grandes redes.

40 Exame 21/03/90. pag. 63 e Gazeta Mercantil 21/06/90.

41 Induzidas pela maior participação da mulher na força de trabalho e pela maior taxa de urbanização.

3.3 A Pequena e a Grande Empresa Industrial de Alimentos

A micro e pequena empresas produtora de alimentos de alimentos no Brasil respondem por apenas 37,0% do valor agregado produzido no setor. No entanto, estas empresas representam 97,5% do universo das empresas de alimentos e empregam 50,4% da mão-de-obra da indústria. Ainda que a indústria de alimentos no Brasil seja extremamente concentrada, estas pequenas empresas tem um papel importante na oferta de alimentos nas periferias das grandes cidades ou em regiões distantes. Neste particular o sistema agroalimentar brasileiro se parece em parte com o italiano, onde coexistem grandes, muito grandes e pequenas unidades (Linda, 1988).

No Brasil, as novas tendências observadas na indústria agroalimentar ainda não impactaram diretamente na pequena empresa. Dado que esta indústria pode ser caracterizada cada vez mais como uma indústria de processo contínuo monitorada por sistemas de automação, observa-se que a pequena empresa nacional ainda está longe de atuar neste segmento com autonomia. Contudo, as possibilidades de parcerias com a distribuição e também o papel de fornecedor de especialidades regionais não estão longe de serem plenamente adotados pela micro e pequena empresa nacional.

Por todos estes motivos a pequena empresa não pode ser descartada em um quadro de crescimento da renda e da atividade econômica. A indústria de alimentos, depois da indústria automobilística é o setor que mais emprega no Brasil. Da mesma forma, no Brasil o consumo reprimido por alimentos talvez esteja entre os mais elevados⁴² em comparação aos demais produtos, sendo que este se localiza geograficamente nas áreas de grande presença da pequena e média empresa.

Na outra ponta da oferta, as grandes empresas estão crescendo e se concentrando cada vez mais. Não cabe aqui descrever a grande onda de fusões e aquisições vividas pela indústria agroalimentar em termos mundiais na década de 80 e que todavia ainda perdura. Na última década, por exemplo, a companhia norte-americana Nabisco foi vendida por US\$25 bilhões, a gigante Philip Morris gastou US\$24 bilhões em aquisições de empresas de alimentos. Da mesma forma, Nestlé e Unilever gastaram entre elas algo em torno de US\$22 bilhões na aquisição de novas empresas⁴³.

O mercado dos países periféricos - e, em especial o Brasil - não passa despercebido de parte das grandes empresas. Trata-se de um mercado

42 Há uma relação direta entre o nível de renda dos países e a elasticidade renda da demanda por alimentos, esta relação obedece o formato aproximado estabelecido pela Curva de Engel.

43 *The Economist* 04/12/93 pag. 13 do suplemento.

extremamente dinâmico e cujo horizonte poderá se alargar com eventuais políticas de redistribuição de rendas. Estudos demonstram que, para as empresas transnacionais, o Brasil, depois de suas regiões - sede tem atraído um grande volume de investimento de suas matrizes neste início dos anos 90. O Brasil se converteu em um dos mercados de maior crescimento de vendas, chegando a compensar os prejuízos observados em outras regiões de atuação⁴⁴.

Considerações Finais

Este artigo procurou dar uma contribuição ao debate sobre a emergência de novos atores no processo decisório na elaboração e gestão de políticas para o setor agroalimentar no Brasil. Neste sentido, analisamos as diversas teorias sobre o papel do Estado na regulação setorial chamando a atenção para a questão da impropriedade destas abordagens para o entendimento das relações entre os diferentes atores no quadro de uma país como o Brasil.

Na parte inicial deste artigo demonstramos que a base das políticas setoriais empreendidas nos últimos anos pode ser explicada segundo a abordagem do neocorporatismo. Isto é, a reunião de interesses setoriais consolidados para a formulação e gestão de ações dirigidas setorialmente. Muito do desenvolvimento agro-industrial dos anos 70 e 80 foi apoiado na concertação dos interesses setoriais envolvidos. Por interesses entendemos não apenas empresários e trabalhadores como também os interesses de Estado, governo e de seus funcionários. Com isto, deixamos para trás as discussões sobre o "caráter" do Estado no capitalismo, que possuem pouco poder de explicação, para analisarmos mais detidamente o a atuação dos diferentes agentes em torno de ações setoriais.

A partir desta abordagem torna-se evidente que aquela conciliação de interesses que deu origem a determinadas políticas setoriais no Brasil alterou-se na entrada dos anos 90. Houve um desgaste evidente da capacidade de financiamento do Estado, abriu-se a economia e os mercados se integraram. No contexto internacional, há uma crise financeira e de hegemonia. Finalmente, pode-se afirmar que estamos vivendo a introdução de um novo padrão de produção e consumo baseados na flexibilidade e qualidade. Por tudo isto, é fácil observar que o antigo referencial explicativo para o entendimento das políticas públicas deve ser revisto, incorporando novos atores e suas estratégias.

44 Este comportamento está sendo observado para o caso das empresas estrangeiras atuantes no Brasil no setor agroalimentar, segundo a pesquisa "Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica" desenvolvida no Instituto de Economia da UNICAMP.

Não se trata, como querem alguns, de uma nova fase na formulação de políticas públicas que deixa de lado a concertação de interesses em nome das soberania das "forças de mercado". Pelo contrário, estamos diante de uma nova ponderação das forças setoriais e uma novo arranjo que privilegia outras ligações que não aquelas que baseadas unicamente sobre o Estado e suas agências.

Como foi mostrado anteriormente, estas novas formas de articulação presentes no mercado ensejam uma rediscussão da presença do Estado na gestão das políticas públicas. O marco do neocorporativismo, no seu nível setorial, proporciona um aporte adequado para o entendimento da evolução e reestruturação de segmentos econômicos importantes como o indústria agroalimentar no Brasil.

Referências bibliográficas

- BELIK, W. *Agroindústria processadora e política econômica*. Campinas: UNICAMP.IE, 1992. (Tese de Doutorado)
- _____. *The food industry in Brazil: towards a restructuring?* London: Institute of Latin American Studies, 1994. (Research Paper, n.35)
- BOBBIO, N. O modelo jusnaturalista. In: _____, BOVERO, M. *A sociedade e o Estado na filosofia moderna*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BOVERO, M. O modelo hegel marxiano. In: BOBBIO, N., BOVERO, M. *A sociedade e o Estado na filosofia moderna*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- CARMO, M. S. *Reestruturação do sistema agroalimentar no Brasil: a diversificação da demanda e a flexibilidade da oferta*. Campinas: UNICAMP.IE, 1994. (Tese de Doutorado)
- CERQUEIRA, E. D., BOSCHI, R. R. Elite industrial e Estado: uma análise da ideologia do empresariado nacional nos anos 70. In: MARTINS, C. A. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EEC). *Panorama of the E. C. industry*. Luxembourg: EEC, 1993.
- DE JANVRY, A. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1981.

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÔMICOS (DIEESE) Os trabalhadores: a ajuda-refeição e a ajuda-alimentação. *Boletim do DIEESE*, São Paulo, 1994.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- FERREIRA, A. D. Agriculture et réseau agro-alimentaire: le rôle de la contractualisation. In: GREEN, R. H., ROCHA DOS SANTOS, R. *Brésil: un système agro-alimentaire en transition*. Paris: CREDAL, 1993. p. 147-182.
- GINER, S., YRUELA, M. P. Sobre la origen, naturaleza y modalidades del corporatismo. In: YRUELA, M. P., GINER, S. *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1988.
- GOLD, D. A., LO, C. Y. H., WRIGHT, E. O. Recent developments in marxist theories of the capitalist state. *Monthly Review*, New York, v.27, pt. 1, p.29-43; pt. 2, p. 36-51, 1975.
- HOLLOWAY, J. Debates marxistas sobre el Estado en Alemania occidental y en la Gran Bretaña. In: LACLAU, E., ed. *Estado y política en America Latina*. México: Siglo XXI, 1981, p. 223-50. (Do original publicado pelo CINEP, Bogotá, out. 1979)
- KEYNES, J. M. O fim do *laissez-faire* In: SZMRECSÁNYI, T. *Keynes*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.
- MANOILESCO, M. *O século do corporativismo*. Doutrina do corporativismo integral e puro. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Ed., 1938.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975..
- MATHIAS, G., SALAMA, P. *O Estado superdesenvolvido*. Ensaio sobre a intervenção estatal e sobre as forma de dominação no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MATOUCK, J. *Crisis y porvenir de las regulaciones* In: AGLETTA, M. et al. *Rupturas de um sistema econômico*. Madrid: Blume, 1981.
- MOYANO, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo In: YRUELA, M.P., GINER, S. *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1988. p.179-225.
- O'CONNOR, J. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- O'DONNELL, G. *Apuntes para una teoria de Estado*. Buenos Aires: CEDES, 1977 (Documento CEDES/GE. CLACSO, n.9)
- _____ Tensiones no Estado burocratico autoritário e a questão da democracia. In: O'DONNELL, G., ed. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- OFFE, C. Dominação política e estruturas de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In: VOGT, W. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.
- _____ *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OHNO, T. *L'esprit Toyota*. Paris: Masson, 1990.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- PRADO, S. R. R. *Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro*. Campinas: UNICAMP.IE, 1985. (Dissertação de Mestrado)
- PRIVATE label: an option for brand leaders. London: Eurofood, sept. 1993. p.9-10
- SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism. *The Review of Politics*, Indiana, v.36, n.1, jan. 1974.
- _____ Corporatism is dead! long live corporatism. *Review of Government and Opposition*, v.24, n.1, p 54-73, 1989.
- _____ Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. In: BRUNETTA, R., DELL'ARRUEGA, C., eds. *Labour relatives and economic performance*. London: McMillan Press; 1990.
- SILVEIRA, P. Poulantzas e o marxismo. In: SILVEIRA, P., org. *Poulantzas*. São Paulo: Ática, 1980.
- TAVARES, M. C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: _____, FIORI, J.L. *Desajuste global e a modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

Fazem parte desta Série:

- n. 1 COUTINHO, Maurício. **Marx - reprodução do capital.** jul./91. (esgotado).
- n. 2 COSTA, Fernando Nogueira da. **A formação da taxa de juros no Brasil.** set./91. (esgotado).
- n. 3 SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos.** out./91. (esgotado).
- n. 4 COSTA, Fernando Nogueira da. **Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente.** jan./92. (esgotado).
- n. 5 SUZIGAN, Wilson. **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial.** fev./92. 2a. ed. (esgotado).
- n. 6 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista.** abr./92. (esgotado)
- n. 7 POSSAS, Maria Sílvia. **Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo.** abr./92. (esgotado)
- n. 8 KAGEYAMA, Angela Antonia. **O emprego agrícola em 1985: análise preliminar.** maio/92.
- n. 9 POSSAS, Mario Luiz. **Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais.** jun./92. (esgotado).
- n. 10 MACHADO, João Bosco Mesquita & ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil.** jul./92. (esgotado).
- n. 11 COSTA, Fernando Nogueira da. **(Im)Propriedades da Moeda.** out./92.
- n. 12 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coreia do Sul e do México.** out./92. (esgotado).
- n. 13 SUZIGAN, Wilson. **Política comercial e perspectivas da indústria brasileira.** dez./92. (esgotado).
- n. 14 SOTO B., Fernando. **Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo.** jan./93. (esgotado).
- n. 15 BAPTISTA, Margarida; FAJNZYLBER, Pablo; PONDÉ, João Luiz. **Os impactos da nova política industrial nas estratégias competitivas das empresas líderes da indústria brasileira de informática: a falsa "modernidade" e os limites da competitividade internacional.** jan./93. (esgotado).
- n. 16 NEGRI, Barjas. **Urbanização e demanda de recursos hídricos na Bacia do Rio Piracicaba no Estado de São Paulo.** mar./93.
- n. 17 POSSAS, Mario Luiz. **O conceito de concorrência em Marshall: uma perspectiva schumpeteriana.** abr./93. (esgotado).
- n. 18 COUTINHO, Mauricio Chalfin. **Marx e os preços de produção.** abr./93. (esgotado).

- n. 19 COSTA, Fernando Nogueira da. **Inovações financeiras e política monetária.** abr./93. (esgotado)
- n. 20 LEAL, João Paulo Garcia. **Evolução do comércio exterior sul-coreano de manufaturas segundo suas vantagens comparativas reveladas: 1981-1988.** maio/93.
- n. 21 OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A desordem fiscal e os caminhos para uma nova reforma do sistema tributário.** maio/93.
- n. 22 MACEDO E SILVA, Antonio Carlos. **Keynes's economics and the search for a new economic theory: the "equilibrium trap".** jun./93.
- n. 23 NEGRI, Barjas. **A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990).** jul./93.
- n. 24 CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. **Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta.** jul./93. (esgotado).
- n. 25 DEQUECH FILHO, David. **Salários e absorção de mão-de-obra no Brasil: um exame a partir das regiões metropolitanas.** jul./93.
- n. 26 LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988).** ago./93.
- n. 27 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Investimento direto externo e reestruturação industrial.** ago./93. (esgotado).
- n. 28 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Technological change and late industrialization: lessons from a post keynesian evolutionary approach.** set./93.
- n. 29 DEDECCA, Cláudio Salvadori e MONTAGNER, Paula. **Flexibilidade produtiva e das relações de trabalho. Considerações sobre o caso brasileiro.** out./93.
- n. 30 LIMA, Gilberto Tadeu. **Taxonomy of production economies and monetary determination of effective demand: a puzzle in Keynes'economics.** out./93.
- n. 31 BIASOTO JUNIOR, Geraldo. **Tributação: princípios, evolução e tendências recentes.** nov./93. (esgotado)
- n. 32 CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. **Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra.** nov./93. (esgotado)
- n. 33 SUZIGAN, Wilson & SZMRECSÁNYI, Tamás. **Os investimentos estrangeiros no início da industrialização do Brasil.** jan./94.
- n. 34 REYDON, Bastiaan Philip. **A especulação com terras agrícolas: uma interpretação a partir de um referencial teórico pós-keynesiano.** jan./94.
- n. 35 BELIK, Walter. **Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-87).** abr./94.
- n. 36 HIGACHI, Hermes Yukio. **Estratégias das empresas líderes na indústria brasileira do papel.** maio/94.
- n. 37 COUTINHO, Mauricio Challin. **Marx e a economia política clássica: trabalho e propriedade.** maio/94.

- n. 38 PONDÉ, João Luiz S. P. de Souza. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** jul./94.
- n. 39 CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Uma visão crítica da teoria da repressão financeira.** jul./94.
- n. 40 MATIJASCIC, Milko. **Fundos de pensão e rearticulação da economia brasileira.** jul./94.
- n. 41 CORSI, Francisco Luiz. **As discussões em torno dos rumos da economia brasileira ao final do Estado Novo.** jul/94
- n. 42 GRAZIANO DA SILVA, José. **A formação de preços dos produtos agrícolas: notas para discussão de uma abordagem alternativa.** nov./94
- n. 43 LOPREATO, Francisco Luiz C. - **Dificuldades e Perspectivas dos Bancos Estaduais.** nov./94.
- n.44 BRANDÃO,Sandra Márcia Chagas. **Políticas Salarial e Negociações Coletivas: A Experiência das Categorias Profissionais Metalúrgicas e Têxtil do Município de São Paulo no período 1978-89.** dez/94.
- n.45 CANUTO,Otaviano. **Um Modelo de Crescimento Endógeno com Microfundamentos Evolucionistas.** jan./95.
- n.46 LEONE, Eugênia Troncoso. **Manifestações da Pobreza Agrícola no Brasil em 1990.** jun./95.

REVISÃO E EDITORAÇÃO: NEIDE PEREIRA BALDOVINOTTI

IMPRESSÃO E ACABAMENTO: GRÁFICA DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP