

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

CÂMARAS SETORIAIS AGROINDUSTRIAIS,
REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E
POLÍTICAS PÚBLICAS

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Maya Takagi

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – Área de Concentração: Economia Agrícola e Agrária, sob a orientação do Prof. Dr. Walter Belik.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Maya Takagi em 23/08/2000 e orientada pelo Prof. Dr. Walter Belik.

CPG, 23/08/2000

Walter Belik

Campinas, 2000

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE BE
N.º CHAMADA:
UNIKAMP
T139c
V. Ex.
TOMBO BC/ 44774
PROC. 16-392/01
C D
PREÇO R\$ 11,00
DATA 2/10/01
N.º CPD

CM0015631B-1

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

T139c Takagi, Maya
Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas/ Maya Takagi. – Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador: Walter Belik
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política agrícola. 2. Produtos agrícolas – Aspectos econômicos. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

200111242

Membros da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Walter Belik
(Orientador)

Prof. Dr. Antonio Cesar Ortega

Prof. Dr. Glauco Antonio Truzzi Arbix

Prof. Dr. José Graziano da Silva
(Suplente)

Agradecimentos

A elaboração de uma dissertação, embora seja um trabalho aparentemente solitário, envolve uma coletividade de pessoas sem as quais não seria possível alcançar o objetivo final. Os agradecimentos são, portanto, inevitáveis, apesar de serem insuficientes para retribuir o apoio e a colaboração de todos os que ajudaram na concretização deste projeto.

Primeiramente, gostaria de agradecer às pessoas que colaboraram para estabelecer um rumo norteador a este trabalho e cujas críticas foram fundamentais para acrescentar um maior conteúdo analítico: o orientador Walter Belik; e os membros da banca Antonio César Ortega e Glauco Arbix. Além disso, também foram de grande valia as disciplinas e o incentivo do Prof. José Graziano da Silva.

Agradeço à Fapesp, pela viabilização econômica desta pesquisa.

Com relação à pesquisa de campo, gostaria de mencionar que o levantamento de material foi relativamente “fácil”, pois contou com o apoio e a competência de diversas pessoas dos órgãos públicos que mantiveram as portas abertas para a investigação. Gostaria de agradecer aos técnicos e pessoal administrativo da Codeagro (Coordenadoria do Desenvolvimento do Agronegócios) e do Instituto de Economia Agrícola, ambos da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, e ao pessoal do Conselho Nacional de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura, que disponibilizaram seus arquivos para pesquisa. Além disso, agradeço a todos os entrevistados que também me receberam tão prontamente.

Agradeço a Antônio Ambrósio Amaro e Celso Luiz Vegro, pela revisão cuidadosa e prestativa em partes da dissertação. Naturalmente, as eventuais falhas e incorreções que permanecerem são de minha inteira responsabilidade.

Aos colegas do curso, deixo um agradecimento especial, pelo carinho e pelos bons momentos passados, e também aos professores do Instituto de Economia, que concretizaram o curso de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, abrindo esta oportunidade a mim e aos colegas.

Por fim, agradeço pelo carinho e estímulo permanentes dos amigos, da minha família e, como não poderia deixar de mencionar, de Otavio, companheiro de todas as horas.

Resumo

Esta dissertação aborda o contexto do surgimento das Câmaras Setoriais vinculadas ao setor agroindustrial no país, avaliando seu significado para a formulação de políticas e o caráter de seu funcionamento.

Sobre o seu significado, pode-se dizer que estas câmaras representam uma mudança da forma de “fazer política” para o setor agroalimentar no país de duas maneiras: primeiro, observa-se uma lenta mudança do padrão de definição de políticas que, no passado, preocupava-se com a agricultura “em geral” e hoje volta-se cada vez mais para os produtos, de forma especializada, ao mesmo tempo em que leva em conta os segmentos industriais inter-relacionados; em segundo lugar, estas câmaras representam uma mudança política ao incorporarem os grupos de interesses organizados em torno das cadeias produtivas na formulação de políticas públicas.

Estes fóruns começaram a ser formados no país no final da década de 80 e início dos anos 90, mas permaneceram no cenário nacional através das experiências estaduais. Além disso, houve uma mudança paulatina do caráter de funcionamento, passando por uma primeira fase, em que predominou a visão reivindicativa, para um segundo momento, quando o papel dos grupos privados cresceu na formulação e implementação de políticas para as cadeias produtivas. Assim, verificou-se um crescimento de experiências de auto-regulação e de parceria, que acabou se concretizando nas câmaras setoriais estaduais, especialmente em São Paulo.

Por fim, realizou-se um estudo sobre os diversos papéis desempenhados pelas CS, especialmente no Estado de São Paulo, e uma avaliação sobre o alcance das ações originadas nestas câmaras para os diversos atores sociais (empresários, trabalhadores, consumidores).

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1 - Origem e Constituição das Câmaras Setoriais no Brasil	9
1.1 As Câmaras Setoriais Nacionais.....	9
1.1.1 As câmaras nacionais de política industrial.....	9
1.1.2 As câmaras agroindustriais do Ministério da Agricultura.....	14
1.2 As Câmaras Setoriais Agroindustriais Estaduais.....	20
1.2.1 As câmaras setoriais agroindustriais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento de São Paulo.....	21
1.2.2 As câmaras setoriais da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo.....	27
1.3 Reflexões sobre os Fatores Contribuíram para Origem da Câmaras Setoriais Agroindustriais.....	32
1.4 Considerações Finais.....	38
Capítulo 2 – As Câmaras Setoriais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo	41
2.1 Os Interesses Envolvidos na Criação.....	41
2.2 A Recriação das Câmaras, em 1997.....	43
2.3 As Mudanças no Caráter do Funcionamento.....	45
2.3.1 A composição das câmaras setoriais.....	46
2.3.2 As decisões/ações tomadas.....	48
2.4 Análise das Novas Relações entre Grupos Privados e Estado nas CS.....	55
2.5 As Ações de Auto-Regulação do Setor Cafeeiro.....	58
2.6 Considerações Finais.....	65
Capítulo 3 – A Natureza Política das Relações entre Estado e Grupos de Interesses nas Câmaras Setoriais	70
3.1 Contornos Conceituais: o neocorporativismo.....	70
3.2 Os Três Níveis de Corporativismo.....	73
3.3 Pluralismo ou Corporativismo?.....	76
3.4 Corporativismo e Agricultura	83

3.5 Aplicação para o Estudo.....	85
3.6 Considerações Finais.....	92
Capítulo 4 – Conclusões.....	94
Referências Bibliográficas.....	104

Anexos

Siglas

INTRODUÇÃO

Este estudo busca identificar novas relações entre Estado e grupos de interesses vinculados ao setor agroindustrial, que emergem a partir de um duplo movimento. O primeiro refere-se às transformações na órbita da ação do Estado, que refletem a reorientação do padrão desenvolvimentista de ação estatal, vigente no Brasil entre as décadas de 50 e 70. Neste padrão, o Estado teve papel central na determinação dos rumos do desenvolvimento econômico, sendo que a ação estatal ampliava-se na área produtiva direta e indireta. Na década de 80, este padrão rompe-se e o país atravessa um período de crise e redefinição de sua inserção no processo de acumulação global de capitais. Neste movimento, a prioridade do governo passa a ser o controle da inflação e da crise no balanço de pagamentos, deixando, assim, as políticas setoriais, regionais e sociais para um segundo plano.

O segundo movimento compreende as mudanças ocorridas na representação dos interesses produtivos. Se antes predominavam, nas relações de representação, grandes grupos organizados e unificados, como sindicatos e associações, influenciando na política econômica nacional, agora estes parecem perder espaço para grupos especializados em torno de articulações mais próximas dos membros das organizações (no nível local, por produto, por cadeia produtiva, etc.). Esta mudança reflete a própria evolução das relações sociais e econômicas da sociedade, com a sua crescente especialização e diferenciação social e econômica, gerando uma maior complexidade das suas reivindicações, que tendem a se tornar mais próximas de suas necessidades.

Como resultado disso, tem-se uma crescente multiplicação de grupos de representação, vinculados a relações locais e de produto. Esse processo fica mais claro quando se analisa a agricultura. De acordo com Ortega (1996), se até a década de 70 predominava a representação pela via dos grupos nacionais, denominados de “representação de caráter geral e unitário”, como a Confederação Nacional da Agricultura – CNA e a Sociedade Rural Brasileira – SRB, após este período verifica-se um aumento no número de organizações por produto, ao mesmo tempo em que as organizações nacionais

perdem terreno¹. Além disso, estas transformações resultam em uma relação diferenciada com o Estado, em que estas organizações passam a assumir, cada vez mais, um papel mais ativo na regulação dos diversos setores que representam.

Do ponto de vista do poder público, verifica-se que este passou a incentivar a regulação privada, trazendo, muitas vezes, para dentro do seu aparelho, os grupos privados organizados, ou seja, trata-se de atribuir status público a grupos de interesses privados², numa tentativa de formular e implementar as “novas políticas” para os setores organizados da economia. Um exemplo deste tipo de relação são as câmaras setoriais, criadas desde o final da década de 80, em que os grupos organizados são chamados para participarem destes fóruns, visando a elaboração e a execução das políticas públicas, através de mecanismos de negociação e concertação de interesses.

Do ponto de vista teórico, este processo reflete a necessidade de “enraizamento” do Estado na sociedade, ou seja, de relações mais próximas entre os interesses da sociedade e do Estado. Para Evans (1996), juntamente com uma autonomia do Estado, o enraizamento é indispensável, pois as políticas públicas devem responder aos problemas percebidos pelos atores privados, ao mesmo tempo em que o Estado depende dos atores privados para sua implementação. Ou seja, quando a burocracia decide sozinha, acaba definindo mal e distanciando-se dos anseios do setor produtivo. A aproximação com o setor privado serve para legitimar as ações da burocracia.

Outra abordagem teórica, que parte da análise das relações entre grupos privados organizados e o Estado, é o neocorporativismo. Neste caso, considera-se a atribuição de status público a grupos privados como um fenômeno moderno, que possui um caráter funcional e histórico na sociedade capitalista.

Offe (1989) propõe a análise destas relações políticas através de dois tipos de racionalidade. O primeiro está associado às políticas de intervenção ativa, em que as agências do Estado procuram atender ao maior número possível de demandas específicas, de modo a satisfazer ao máximo os interesses específicos. Neste modelo, que se aproxima do pluralista liberal, as articulações de interesses e demandas são aceitas como dadas do

¹ Diferenciam-se, assim, as representações de caráter geral e unitário, que buscam representar toda a categoria de agricultores, em âmbito nacional, das representações especializadas, que podem ser por produtos, regiões e mesmo interprofissionais, que abrangem a cadeia produtiva (agricultura e indústria) (Ortega, 1996).

² Este termo é utilizado por Offe (1989).

ponto de vista do formulador de política, sendo que os resultados das políticas constituem a variável a ser modificada. No segundo tipo de racionalidade, que é o inverso do primeiro, os resultados são mantidos constantes e manipulam-se os “inputs” de demanda, de forma que permaneçam compatíveis com os recursos disponíveis. Ou seja, o sistema de representação de interesses e o modo de resolução dos conflitos, buscando canalizá-los e adequá-los às possibilidades do governo, constituem a variável a ser manipulada.

Para o autor, o segundo tipo de racionalidade é adotado em resposta às condições de crises econômica e institucional, argumentando que a transição da primeira estratégia para a segunda tem sido uma tendência dominante nos países capitalistas avançados desde o final dos anos 60. O autor utiliza como exemplo as mudanças institucionais introduzidas na Alemanha, no início da década de 60, a partir da criação de órgãos consultivos e de planejamento do governo – que pressupunham a participação de organizações de empregadores, sindicatos e outras organizações de interesses – e da crescente atribuição de status legal a certos grupos de interesses, com o objetivo de compor estes órgãos.

Na mesma linha, Cawson (1985) relata que o Estado moderno ajustou-se ao desenvolvimento de centro de poderes rivais, incorporando seletivamente organizações de interesse privado dentro do processo de elaboração de políticas, excluindo, ao mesmo tempo, outros tipos competitivos de interesses organizados. A relação de reciprocidade baseia-se no fato de que as agências de Estado terão maior legitimidade em suas ações, enquanto os grupos, em troca de privilégios adquiridos do governo, assumem responsabilidades para auto-regulação e disciplina de seus membros: tornam-se, assim, uma extensão ou quase-forma de governo (Winter, 1997).

O estudo do corporativismo, especialmente no nível meso ou setorial³, tem sido muito útil para analisar as relações entre grupos privados e Estado na formulação de políticas setoriais, em que determinados grupos estabelecem canais privilegiados com as agências do governo, ao serem reconhecidos e licenciados por este. Tal fenômeno foi bastante avaliado nas décadas de 80 e 90. Em Cawson (1985), apresentam-se diversos estudos desta relação na política industrial em alguns países da Europa. Na agricultura européia, podem ser citados os trabalhos de Cox, Lowe e Winter (1985), Moyano (1988) e Winter (1997).

³ Estes conceitos estão trabalhados no capítulo 3 adiante.

No Brasil, este conceito também foi utilizado no estudo de Arbix (1996), para analisar a Câmara Setorial Automobilística, e por Médici (1998), para analisar as câmaras setoriais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. No setor agroindustrial, destacam-se os trabalhos de: Belik (1992), que aborda as políticas agroindustriais no geral, com destaque para três complexos – soja, açúcar e álcool e papel e celulose –; Soto (1992), que estuda com mais detalhes o complexo florestal; Ortega (1995), que analisa os complexos da laranja e da avicultura e introduz no Brasil o uso do conceito de organizações interprofissionais para analisar novas organizações que emergem no setor agroindustrial, abrangendo as relações verticalizadas nos complexos; e o trabalho de Rodrigues (1995), que discute o associativismo nos setores sucroalcooleiro e citrícola.

Estes trabalhos foram importantes ao avançar nos seguintes aspectos:

- demonstraram que a abordagem neocorporativista é uma ferramenta de estudo bastante útil para se analisar como são “produzidas” as políticas para determinados setores;
- indicaram a existência de relações neocorporativistas no Brasil em determinados setores (ou, mais especificamente, em complexos), destacando a co-existência de relações tipicamente neocorporativistas com outras de caráter mais reivindicativo (ou unidirecional, ou seja, dos grupos em direção ao Estado) junto às agências de governo;
- destacaram que a relação privilegiada do Estado com determinadas organizações foi fundamental para moldar políticas para alguns complexos, inclusive transformando (ou formando) as estruturas dos próprios complexos nas décadas de 70 e 80;
- destacaram que o Estado teve uma importância fundamental (condizente com a abordagem neocorporativista) para conformar as políticas para os complexos analisados.

O estudo das câmaras setoriais (CS) agroindustriais pretende contribuir para este debate, a partir de duas preocupações principais. Primeiro, objetiva-se oferecer uma contribuição teórica, a respeito da continuidade ou não da adequação da abordagem neocorporativista para compreender os fatores que levaram à manutenção da proposição e do funcionamento destes fóruns na década de 90, especialmente nos governos estaduais, enquanto a experiência nacional vinculada às indústrias desapareceu em 1995.

Uma segunda preocupação diz respeito à necessidade de uma avaliação de seu potencial para formular as “novas políticas” para o setor agroalimentar de forma mais incluyente, que é o que o próprio governo propõe ao incorporar os grupos de interesses nesses fóruns.

Acredita-se que o estudo das CS, considerando-as um *locus* privilegiado de análise das relações entre Estado e grupos privados organizados e das relações que se formam dentro do próprio setor privado, assume importância ao chamar atenção para os seguintes aspectos:

- envolve uma reavaliação de um instrumento de política que acabou tornando-se um modelo em torno do exemplo das câmaras tripartites implantadas a partir do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Destaca-se que as câmaras setoriais agroindustriais a serem analisadas nem sempre possuem caráter tripartite, o que pode permitir novos elementos para avaliação destas como um “conceito” de instrumento público-privado⁴;
- envolve, além disso, o conceito de interprofissão abordado em Ortega (1995), porém, com um caráter diferenciado, já que quem propõe, estrutura e tutela as CS é o Estado (ou, mais especificamente, agências do governo), o que pode permitir uma análise mais objetiva sobre os fatores que levam o governo a tomar esta iniciativa, desvendando os “interesses do governo”;
- os estudos analisados anteriormente destacam o caráter reivindicativo dos grupos de interesses, que podem ou não resultar em relações corporativistas. Porém, todas elas dependem fortemente, em sua maioria, das iniciativas do governo. No estudo das CS, verifica-se que, com o aprofundamento da crise do Estado e com a perda cada vez maior de recursos e poder por parte do governo, mais especificamente dos governos estaduais, na década de 90, surgem novos tipos de relações entre os grupos e entre estes e o Estado. Acredita-se que um dos fatores que evolui neste sentido em relação aos estudos anteriores são as iniciativas de auto-regulação que emergem dentro dos grupos organizados,

⁴ A importância deste argumento reside no fato de que as câmaras setoriais nacionais, tendo como exemplo a câmara automobilística, foram avaliadas por diversos autores (Guimarães, 1994 e Arbix, 1996) como um modelo de política democrático e positivo, ao incluir na formulação de políticas, pela primeira vez, de maneira formal, os trabalhadores organizados, historicamente alijados de qualquer discussão de formulação de políticas no Brasil. As próprias organizações de trabalhadores consideraram a experiência positiva e necessária, tanto que, recorrentemente, estas são propostas novamente como fórum de negociação de políticas. No entanto, é possível que outros modelos de câmaras setoriais apresentem outros alcances e limites.

distanciando-se das relações corporativistas. O levantamento das diversas ações que surgem no seio das câmaras pode contribuir para esta compreensão.

Feitas estas considerações, cabe deixar claro o objetivo deste projeto de pesquisa, que é o de avaliar as potencialidades e os limites destas novas relações entre Estado e grupos privados organizados que se estabelecem através das câmaras setoriais ligadas ao setor agroindustrial. As câmaras setoriais do Estado de São Paulo são utilizadas como estudo de caso.

Os problemas decorrentes do que foi exposto até o momento permitem levantar as seguintes questões:

- quais são as novas relações que emergem entre grupos privados e Estado no setor agroindustrial, através das CS?

- essas novas relações são suficientes para regular o setor e substituir a necessidade de uma ação direta do Estado no setor agroindustrial?

As hipóteses básicas que nortearão a pesquisa e que consistem em respostas prévias aos problemas levantados são:

- com o aprofundamento da crise fiscal do Estado, na década de 90, os grupos privados passaram a assumir um papel mais ativo na regulação e busca de solução de problemas dos diversos setores através das CS. Estes passam não só a desempenhar de forma crescente funções antes exclusivas do Estado, mas também a fazer uso de novas estratégias, considerando a possibilidade de auto-regular o seu setor de atividade em alguns aspectos das suas políticas;

- a ação dos grupos privados através das CS, apesar de apresentar soluções para alguns problemas mais imediatos de algumas cadeias produtivas e implementar algumas políticas, não é suficiente para regular o setor, substituindo, em parte, as ações diretas do Estado, já que existem problemas de heterogeneidade organizativa e representativa. Além disso, alguns temas ou não são abordados nesses fóruns, especialmente os problemas sociais referentes às relações de trabalho, desemprego e questões ambientais ou, quando são tratados, não conseguem avançar na sua resolução.

O estudo está organizado em três partes, que correspondem aos capítulos desta dissertação. O capítulo 1 consiste em um levantamento da experiências no Brasil, com destaque para as câmaras setoriais agroindustriais nacionais e paulistas. Procurar-se-á

levantar as origens, os objetivos para sua criação e os aspectos gerais de seu funcionamento. No capítulo 2, é feita uma avaliação mais detalhada das CS agroindustriais paulistas, abordando seu histórico, as ações tomadas e as transformações por que passaram recentemente. No capítulo 3, buscar-se-á avaliar a adequação da abordagem neocorporativista para os estudos das CS a partir da análise empírica realizada nos capítulos anteriores. Por fim, no capítulo 4, apresentam-se as conclusões desta pesquisa.

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos de pesquisa foram realizados em 3 etapas, mencionadas a seguir.

Etapa I

Levantamento bibliográfico dos estudos sobre câmaras setoriais no Brasil e da abordagem corporativista, com destaque para o mesocorporativismo e o pluralismo.

Etapa II

Levantamento e identificação das experiências de câmaras setoriais em torno dos complexos agroindustriais no Brasil. Nesta etapa, os objetos de estudo foram:

- as câmaras setoriais agroindustriais nacionais, criadas desde 1991, vinculadas ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e ao Ministério da Agricultura;
- as câmaras setoriais agroindustriais paulistas vinculadas à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo – SAA/SP e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP;

Instrumentos utilizados: levantamento bibliográfico e de leis, resoluções e decretos relativos às Câmaras Setoriais agroindustriais nacionais e paulistas, complementado com entrevistas qualitativas com dirigentes públicos e das organizações privadas participantes.

Etapa III

Estudo mais detalhado das Câmaras Setoriais Agroindustriais Paulistas vinculadas à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo – SAA/SP. Avaliaram-se a composição, o modo de funcionamento e as ações tomadas de todas as CS. As ações

foram tabuladas de acordo com a presença das decisões em ata. Este método pode apresentar as seguintes limitações, embora não prejudique a validade das observações:

- algumas decisões ou conflitos podem não estar registrados nas atas;
- existem muitas propostas que, na verdade, podem não ter saído pelas câmaras setoriais, mas sim pela própria SAA/SP e discutidas dentro das CS;
- refere-se a um período de tempo definido (desde a recriação das câmaras em 1997 até setembro de 1999).

No entanto, estes problemas são minimizados pelos seguintes aspectos:

- as atas, nas CS, por mais heterogêneos que sejam os critérios de quem as escreve, devem refletir principalmente as decisões tomadas (por isso está se focando nas decisões tomadas), sendo que as CS da 2a. geração⁵ são extremamente organizadas neste sentido, com atas e listas de presença divulgadas inclusive pela Internet, aprovadas nas reuniões seguintes por todos os membros presentes e arquivadas;
- para identificar as propostas das CS, procurou-se diferenciar as ações conjuntas (co-gestão) entre CS e SAA/SP;
- acredita-se que o período de dois anos é suficiente para analisar, ao menos, o período de implantação das CS, embora seja limitado para prever conformações futuras.

Instrumentos utilizados:

- consulta ao material referente ao seu funcionamento (leis de criação, atas de reuniões, documentos gerados, lista de membros participantes);
- participação nas reuniões (que são abertas ao público);
- tabulação e classificação das ações/decisões tomadas e constantes em ata;
- entrevistas com ex-dirigentes e atuais dirigentes das CS.

⁵ As CS da SAA/SP começaram a ser criadas em 1991 e foram todas recriadas a partir de 1997. Esta segunda fase está denominada neste estudo de CS da 2ª. geração.

CAPÍTULO 1 – A ORIGEM E CONSTITUIÇÃO DAS CÂMARAS SETORIAIS NO BRASIL

Antes analisar os fatores que contribuíram para a origem das CS no país, cabe fazer uma descrição dos diversos “tipos” de câmaras que tomaram forma desde a sua proposição inicial, no final da década de 80. Embora a ênfase maior, neste estudo, esteja nas CS do setor agroalimentar, a referência às CS de política industrial é necessária em virtude de a proposição inicial daquelas estar vinculada ao setor industrial em geral, bem como pela importância que adquiriram como um modelo de fóruns de negociação.

Assim, o primeiro item tratará da descrição das CS implantadas a partir de uma classificação básica em âmbitos nacional e estadual, identificando-se aquelas ligadas ao setor agroalimentar. No segundo item, buscar-se-á fazer uma reflexão sobre os aspectos ligados à sua origem no país.

1.1 As Câmaras Setoriais Nacionais

1.1.1 As câmaras nacionais de política industrial

As câmaras setoriais nacionais de política industrial foram amplamente debatidas e avaliadas no período de seu funcionamento e mesmo posteriormente. Entre os trabalhos que abrangeram este tema, podem ser citados os de Diniz (1994), Guimarães (1994), Arbix (1996) e, mais recentemente, Anderson (1999). Este assunto será tratado de forma breve, a partir dos estudos referidos, uma vez que o objetivo central da pesquisa é focalizar as câmaras agroindustriais.

Embora esboços de sua proposição tenham se iniciado em períodos anteriores⁶, a primeira legislação que criou a figura das câmaras setoriais foi o Decreto no. 96.056, de 19/05/88, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), um colegiado interministerial. Estas deveriam ser constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada para elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados. A criação efetiva das CS foi realizada mediante a Resolução SDI n. 13, de 12/06/89, com o objetivo de “elaborar diagnósticos de competitividade setorial,

⁶ Conforme Arbix (1996).

identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento” (Anderson, 1999).

No entanto, apesar de terem sido criadas com o objetivo de modernização setorial vinculada à política industrial, estas não saíram do papel (Arbix, 1996) e, na prática, acabaram iniciando seus trabalhos voltados para o controle da inflação, seguindo a política do Governo Sarney de saída do congelamento de preços, através da negociação entre governo e empresários. A não-participação dos trabalhadores naquele momento consubstanciava um modelo bipartite.

No governo Collor (1990-92), diante da crise econômica promovida pelas políticas antiinflacionárias recessivas, dos impactos da abertura comercial e de uma débil política industrial, as CS foram retomadas, em março de 1991 (Lei n. 8.178 de 01/03/91), com o objetivo novamente de coordenar a saída do congelamento de preços e já incorporando a participação das representações dos trabalhadores. Segundo Arbix (1996), a iniciativa de organizações de trabalhadores, lado a lado com o governo e os empregadores, foi resultado de uma articulação realizada pelo Deputado Aloizio Mercadante Oliva, do Partido dos Trabalhadores.

Embora tenham iniciado suas atividades visando administrar a saída do congelamento de preços colocado pelo Plano Collor II, uma conjunção de fatores – consubstanciada no interesse dos trabalhadores (através da Central Única dos Trabalhadores -CUT), nos setores empresariais, que careciam de uma definição de política industrial para o setor, e na equipe do governo, liderada por Dorothea Werneck, na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – levou ao fortalecimento das CS com um papel maior: o de promover acordos buscando caminhos para superar a crise do setor industrial, com caráter tripartite. Segundo Anderson (1999), com a nova coordenação na Secretaria de Política Econômica e diante do reconhecimento de que a atividade das CS visando o controle inflacionário não fora efetiva, retirou-se das CS o papel de gerenciamento de preços, passando estas a integrar uma estratégia mais ampla de elaboração de políticas industriais.

Segundo Arbix (1996:60), “as câmaras setoriais só puderam surgir durante a segunda fase do Governo Collor, quando (i) o governo não contava com capacidade para assumir plenamente seu papel dirigente na sociedade, em uma situação em que o livre jogo

do mercado acentuava ainda mais a crise da indústria; e (ii) os diversos segmentos do setor industrial demonstravam capacidade de organização, de articulação e de representação de seus interesses”.

Este novo processo fez com que o autor identificasse este arranjo como fundamentalmente novo em relação às experiências anteriores. O ambiente geral de liberalização aprofundado no governo Collor clamava por uma interferência menor do Estado no desenvolvimento industrial e colocava o setor privado como o principal agente do processo produtivo (Arbix, 1996).

A partir de um acordo obtido na câmara automobilística⁷ e da tentativa de outros acordos, as CS foram retomadas novamente no governo Itamar Franco (1992-94), a partir de uma visão mais sistêmica sobre seu papel. Neste momento, criaram-se diversas câmaras setoriais para cada complexo industrial (inclusive para agroindústria), estando vinculadas ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), que havia sido recriado, e definiu-se sua função da seguinte forma: “Promover acordos setoriais buscando alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho” (MICT, 1993).

Segundo o MICT, em 1993, estavam em funcionamento 25 câmaras instaladas, das quais cinco obtiveram acordos pactuados (automotiva, indústria naval, brinquedos, cosméticos e tratores e máquinas agrícolas) e nove possuíam acordos em negociação naquele ano (**Quadro 1**).

Em novembro de 1994, alteraram-se novamente as atribuições das CS através da Portaria Interministerial n. 6, na qual foi criado o Grupo Interministerial Coordenador das Câmaras Setoriais (GICS). Esta portaria definiu as CS “como parte das políticas de reestruturação industrial e de estabilização” e “deveriam se constituir como fóruns de debates e de formulação de políticas relativas à produção de bens e serviços”, conduzindo a maior competitividade” (Anderson, 1999).

A partir do terceiro acordo da câmara automobilística, no início de 1995, as CS caíram no descompromisso devido a diversos fatores, como, por exemplo, o descaso do próprio governo com a continuidade nas negociações e os conflitos de interesses com os demais Ministérios, como o da Fazenda. A necessidade de centralização de decisões por

⁷ Para maiores detalhes sobre os acordos realizados, ver Arbix (1996) e Anderson (1999).

parte da equipe econômica, colocada a partir da política instaurada com o Plano Real e sua continuidade com a equipe econômica recém-empossada, contrastava com o grau de abertura necessário para discutir, com os setores empresariais e trabalhadores, medidas que poderiam se opor à linha do governo. Além disso, fatores internos motivados por mudanças nas direções da representação dos empresários também dificultaram a continuidade das discussões. Assim, as CS foram se esvaziando e deixando de ocupar um lugar de destaque como instrumento de debates e formulação de pactos e políticas para o setor industrial.

Quadro 1: Situação das Câmaras Setoriais de Política Industrial em Dezembro de 1993

Câmara Setorial	Situação em dezembro de 1993
Automotiva	Acordos pactuados em 1992 e 1993
Indústria naval	Acordo pactuado em 1993
Brinquedos	Acordo pactuado em 1992, revisto em 1993
Cosméticos	Acordo pactuado em 1992, revisto em 1993
Tratores e máquinas agrícolas	Acordo pactuado em 1993
Complexo eletrônico	Acordo em negociação
Bens de capital	Acordo em negociação
Têxtil e confecções	Acordo em negociação
Gemas, jóias e bijuterias	Acordo em negociação
Construção civil	Acordo em negociação
Higiene e limpeza	Acordo em negociação
Borracha	Acordo em negociação
Software	Acordo em negociação
Eletrodomésticos	Acordo em negociação
Agroindústria	Reuniões ordinárias
Turismo	Reuniões ordinárias
Comércio e distribuição	Reuniões ordinárias
Serviços	Reuniões ordinárias
Couro e calçados	Reuniões ordinárias
Complexo químico	Reuniões ordinárias
Mobiliário	Reuniões ordinárias
Siderurgia	Reuniões ordinárias
Metais não-ferrosos	Reuniões ordinárias
Celulose, papel e gráfica	Reuniões ordinárias
Odonto-médico-hospitalar	Reuniões ordinárias

Fonte: MICT, 1993.

Vale destacar que, dentro destas câmaras, funcionou uma vinculada ao setor agroalimentar, que é a Câmara da Agroindústria, abrangendo diversos grupos de produtos,

tais como: açúcar e álcool; bala, chocolate e confeitos; bebidas (incluindo refrigerantes, cervejas e sucos); café; carnes; pescado; ovos; conservas vegetais e condimentos; embalagens; fumo; hortifrutícolas; laticínios; massas; panificação; biscoitos; óleos vegetais e gorduras; e vitivinicultura. Verifica-se que, por se enquadrarem nas câmaras vinculadas ao MICT, esses grupos de produtos englobam, no geral, aqueles mais fortemente ligados à agroindústria processadora de alimentos, sendo que a cadeia produtiva é formada a partir do produto final, residindo aí uma diferença com relação às câmaras ligadas ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, como se verá a seguir.

A composição da CS da agroindústria envolveu entidades de representação dos setores produtivos de diversas categorias, como as de caráter geral e alcance nacional, das quais podem ser citados: a Abia (Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação); a CNA (Confederação Nacional da Agricultura); a SRB (Sociedade Rural Brasileira); a Abras (Associação Brasileira de Supermercados); a OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras); e a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), que é a única entidade representativa dos trabalhadores. Havia, também, inúmeras entidades de representação por produtos, de alcance nacional ou regional⁸. Dentre os representantes de órgãos públicos, podem ser citados: a Secretaria Nacional de Política Agrícola, a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), ambas do Ministério da Agricultura, a Embrapa, a Petrobrás, o Ministério de Minas e Energia e o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente).

Posteriormente, esta CS foi estruturada em 11 câmaras setoriais específicas para cada cadeia produtiva⁹ (Brito, 1995) que, no entanto, não chegaram a funcionar enquanto câmaras na sua concepção original. A CS da Agroindústria chegou a formar grupos de trabalho ligados a algumas cadeias – como a do complexo tritícola (trigo, massa, panificação, biscoitos e moageiros), de laticínios, de hortifruti, de vitivinicultura – e dois grupos temáticos (Subprograma de Qualidade e Produtividade e de Biotecnologia), mas sua atuação, diferentemente da câmara automobilística ou de brinquedos, não se pautou por meio de pactos. Brito (1995) assinala, como os principais resultados obtidos, a elaboração

⁸ Para uma relação completa, ver Brito (1995).

⁹ Foram criadas: Câmara Setorial do Café; de Cana, Açúcar e Alcool; de Proteínas Animais; de Oleaginosas; de Cervejas, Refrigerantes e Água Mineral; de Vitivinicultura; do Complexo Hortícola; de Fumo; do Complexo Moageiro; de Balas, Chocolates, Confeitos e Sorvetes; e da Agroindústria.

de diagnósticos de qualidade e produtividade de nove segmentos¹⁰ para subsidiar os subprogramas de qualidade e produtividade e a própria criação dos Grupos de Trabalho e Comissões Técnicas para elaborar propostas de Programas de Reestruturação de algumas cadeias produtivas.

Segundo entrevista com o assessor do MICT, Carlyle Vilarinho (2000), que acompanhou o funcionamento das CS, “no MICT, as câmaras possuíam um certo padrão, uma certa coerência. Todas tinham representatividade de trabalhadores (sindicatos e centrais sindicais, como CUT, CGT, Força, Contag), empresários (entidades de classe, como a Abia, Abiove, Anfavea), bancos, pequenas e médias empresas (Sebrae e Simpro); governo federal (ministérios envolvidos nos temas) e até governos estaduais. No princípio, tinha-se também uma pauta de assuntos comuns (todas as câmaras obedeciam este padrão), que era: custo Brasil; relações trabalhistas; financiamento/investimento; promoção de exportação; e tecnologia, qualidade e produtividade. Cada um destes temas podia gerar um ou mais Grupos de Trabalhos”.

Segundo o entrevistado, os principais resultados da CS da Agroindústria estão mais relacionados à elaboração de diagnósticos, como o estudo de impactos dos impostos sobre alimentos, e à realização do Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade para algumas cadeias. Outro resultado foi a aplicação do Finame (Fundo de Financiamento para Máquinas e Equipamentos do BNDES) para máquinas e tratores agrícolas. O assessor do MICT coloca, ainda, que não havia discussões trabalhistas, devido à desarticulação dos trabalhadores em âmbito nacional.

Outro entrevistado, Sr. Américo Sato (2000), ex-presidente da Abic – Associação Brasileira da Indústria do Café, que participou das duas CS (do MICT e do Ministério da Agricultura), afirma seu caráter reivindicativo e a prevalência de discussões sobre custos de produção e reajustes de preços.

1.1.2 As Câmaras Agroindustriais do Ministério da Agricultura

Paralelamente ao processo de formação das câmaras no Ministério da Economia, também foram criadas CS no Ministério da Agricultura, em 1991, através da chamada Lei

¹⁰ Os segmentos são: hortifrutí; café; conservas vegetais; massa e panificação; armazenagem frigorificada; fumo; extensão tecnológica; cervejas e refrigerantes; e óleos vegetais (Brito, 1995).

Agrícola (Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991)¹¹, que constituiu uma primeira tentativa de estabelecer uma legislação de política agrícola no país, resultante de um longo debate ente as lideranças ruralistas e o governo.

Segundo Lamounier (1994), a demanda por uma lei agrícola foi resultado direto da crise do modelo de política agrícola predominante até a primeira metade dos anos 80, bem como da pressão exercida pelas lideranças das associações nacionais de produtores para ampliar a participação dos interesses agrícolas no processo de decisão das políticas do governo. Segundo o autor, “as ambigüidades e incoerências da ação governamental e, especialmente, a exacerbação do intervencionismo governamental no mercado, característica das políticas de estabilização heterodoxas, multiplicaram as reivindicações de grupos privados e organizações de interesses no sentido de definirem uma estrutura legal estável, as funções e atribuições do governo na área agrícola” (Lamounier, 1994: 21)

Segundo entrevista com Egidio Lessinger (1999), ex-secretário executivo do Conselho Nacional de Política Agrícola e atual assessor no Ministério da Agricultura, a discussão sobre a necessidade de uma lei agrícola começou desde o início da Nova República, em 1985/86, e teve como fatores impulsionadores a crise do modelo de Estado interventor e das políticas agrícolas até então implementadas, que estavam extremamente debilitadas. Nas suas palavras: “todo o processo de financiamento da agricultura estava chegando ao fim, precisava haver uma nova política agrícola”. Assim, este debate culminou com o governo Collor que, a partir de uma linha liberalizante, “cortou as ações do Estado que eles achavam que não cabiam mais. Esse é o marco a partir do qual cresce a necessidade de um fórum de discussões. Assim, na Lei Agrícola, aonde existiam funções com responsabilidade orçamentária, foi tudo cortado, foi tudo vetado. Aí começou um novo discurso e uma nova ação do governo. E foi aí que começou a se falar em parceria, porque até ali se falava muito pouco em parceria.”

Esta parceria significou, na prática, a institucionalização da participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão das políticas agrícolas, através da criação do

¹¹ Na realidade, elas já haviam sido criadas anteriormente pelo Decreto n. 99.232, de 02/05/90, que dispõe sobre a estruturação do Conselho Nacional de Agricultura - Conagri, criado em abril do mesmo ano. No Conselho já se previa a participação do setor privado juntamente com o setor público na formulação de políticas agrícolas. No entanto, este decreto não chegou a funcionar, tratando-se mais de um esboço da lei que viria em seguida. Vale observar que, tanto neste decreto quanto na Lei n. 8.171, o ministro da Agricultura era Antonio Cabrera Mano Filho.

Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA e das câmaras setoriais. Novamente, segundo Egidio Lessinger: “Porque na CS você tem todos os segmentos representados lá dentro, só não se faz ouvir quem não quer. Do outro jeito, você recebe um segmento aqui, defende um certo interesse que é legítimo, mas você nunca consegue escutar todas as partes. Essa que é a grande diferença antes da Lei Agrícola e depois da Lei Agrícola”.

Dessa forma, o embasamento legal que passou a sustentar esta “nova política” foi:

- a Lei n. 8.171, de 17/01/91 que, segundo seu artigo 1º, “fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal”. Esta lei, conforme mencionado, criou o CNPA, constituído por representantes do governo¹² e da iniciativa privada: da CNA, da OCB, da Contag (dois representantes de cada organização) e mais dois representantes da iniciativa privada de livre nomeação do Ministério da Agricultura. Suas atribuições, na concepção e na redação original da lei, eram bastante amplas, envolvendo a formulação e a execução da política agrícola brasileira¹³, o que representava uma tentativa de centralização e uma racionalidade maior na tomada de decisões. No entanto, o texto aprovado pelo Congresso sofreu diversos vetos do presidente, sendo que suas atribuições foram bastante restringidas, limitando-se a orientar a elaboração do Plano de Safra, propor ajustamentos ou alterações na política agrícola e manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica da atividade agrícola. Estas atribuições foram ampliadas com a Lei n. 8.174, de 30/01/91, mas, ainda assim, o Conselho permaneceu com uma função auxiliar no controle da aplicação (e não na definição) da política agrícola, na orientação das prioridades e na opinião sobre a pauta dos produtos amparados.

O parágrafo 3º do artigo 5º versa sobre as Câmaras Setoriais: “O CNPA contará com uma Secretaria Executiva e sua estrutura funcional será integrada por Câmaras Setoriais,

¹² Os representantes são do Ministério da Agricultura, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, do Banco do Brasil, do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria do Meio Ambiente, da Secretaria do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Infra-estrutura.

¹³ Vale salientar que, até aquele momento, a chamada política agrícola brasileira era formulada de forma dispersa nos diversos órgãos que compõem os Ministérios da Agricultura e da área econômica, como a Secretaria de Política Agrícola, o Conab (Conselho Nacional de Abastecimento), a Cibrazem (Companhia Brasileira de Armazenamento), a CFP (Companhia de Financiamento da Produção), que foram fundidas na Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), juntamente com outros órgãos, como o Banco do Brasil e o MICT, que detinha o gerenciamento da política do setor de açúcar e álcool e do café.

especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e demais componentes da atividade rural”;

- as Resoluções n. 1, de 21/03/91 e n. 2, de 08/04/91. A primeira tratou do regimento interno do CNPA, estabelecendo o papel e a forma de funcionamento das câmaras setoriais. Sua atribuição básica era “propor matérias ao CNPA e assessorá-lo em assuntos de sua especialização”. Esta resolução definia, ainda, que cada câmara setorial fosse integrada por representantes dos setores público e privado, até 25 membros, designados pelo ministro da Agricultura e Reforma Agrária, e sua composição seria definida por critérios estabelecidos pelo CNPA. A Resolução n. 2 trata das normas de funcionamento das CS.

Até 1995, foram criadas, por decreto, 36 CS para diversos produtos e atividades afins (**Quadro 2**¹⁴). Os membros, estabelecidos também por decreto, similarmente à Câmara da Agroindústria do MICT, eram representantes de associações ligadas ao setor produtivo de caráter geral – CNA, SRB, OCB e Contag – sendo que esta última, única representante dos trabalhadores, não era membro de todas as câmaras. Além disso, existiam os representantes das organizações ligadas aos produtos (representantes da produção agrícola, dos insumos, da indústria processadora), os órgãos governamentais e as entidades de pesquisa¹⁵.

É interessante observar que, embora tenham sido criadas originalmente CS por produtos, ao longo do tempo foram sendo incorporadas CS por temas, que inclusive se sobrepõem à própria função mais geral de cada uma, como a CS de Promoção da Qualidade e Produtividade na Agricultura, a CS do Meio Ambiente, do Mercosul, de Comunicação e Marketing Rural e de Combate ao Desperdício na Cadeia Agroalimentar. A criação destas últimas parece demonstrar uma certa banalização, em que “tudo” passou a se tornar CS, mesmo que algumas não tenham funcionado efetivamente.

¹⁴ Observa-se que, no momento da edição da Lei n. 8.171, algumas câmaras já tinham sido criadas com base no Decreto n. 99.232, que instituiu o Conagri.

¹⁵ Uma relação completa dos membros de cada câmara pode ser vista em Brito (1995).

Quadro 2: Câmaras Setoriais Agroindustriais Nacionais do Ministério da Agricultura

Câmaras Setoriais	Data de criação
Algodão	17/08/90
Fertilizantes e corretivos	06/09/90
Produtos fitossanitários	06/09/90
Mamona	25/09/90
Bovideocultura	18/01/90
Leite	18/10/90
Café	26/10/90
Trigo	29/10/90
Pesca e aquacultura	30/10/90
Fruticultura	21/11/90
Cevada e malte	30/11/90
Dendê	10/12/90
Mandioca	11/12/90
Avicultura	14/12/90
Milho e sorgo	17/12/90
Arroz	19/12/90
Feijão	09/01/91
Assentamentos rurais	04/06/91
Máquinas e equipamentos agrícolas	04/06/91
Suinocultura	04/06/91
Sementes e mudas	04/06/91
Cana-de-açúcar	08/07/91
Promoção da qualidade e produtividade na Agricultura	08/07/91
Meio ambiente	10/09/91
Mercosul	01/10/91
Batata	04/11/91
Vinhos e outros derivados e uva	27/02/92
Caju	08/06/92
Heveicultura	22/07/92
Aviação agrícola	14/01/93
Armazenagem	30/09/94
Cacau	30/09/94
Comunicação e marketing rural	30/09/94
Fumo	30/09/94
Alho e cebola	30/09/94
Combate ao desperdício na cadeia agroalimentar	31/07/95

Fonte: Levantamento de campo.

Tanto o CNPA quanto as CS tiveram vida curta. O CNPA reuniu-se mensalmente (conforme previsto em lei) entre março de 1991 e meados de 1993. As CS reuniram-se por

mais algum tempo autonomamente. Porém, com a ausência de um órgão como o CNPA para que fossem direcionadas as propostas, as CS logo deixaram de se reunir também. As causas estão relacionadas com o próprio alcance limitado que esses novos arranjos demonstraram, desde o seu início. Segundo outro ex-assessor do Ministério da Agricultura, Sr. Nelson Víctor Trombeta¹⁶, os diversos vetos sofridos pela Lei n. 8.171, que criou o CNPA, fez com que este começasse já desprovido de instrumentos que viessem a atender às aspirações dos agricultores. Assim, a Lei não deu poderes para o CNPA definir a política agrícola no país, que permaneceu com o governo, nos gabinetes e nos diversos órgãos dos Ministérios, obstruindo a proposta de se conseguir, pela primeira vez, uma política agrícola estável e de longo prazo. Para isso, contribuíram em muito às pressões e resistências dos próprios órgãos públicos internos que lutaram para manter seu espaço político e técnico na definição de “parte” das políticas.

Os grupos envolvidos na criação do CNPA, incluindo-se as organizações privadas, como a SRB, a CNA e a OCB, por sua vez, não conseguiram quebrar a estrutura interna para que se fizesse funcionar a nova proposta de formulação de políticas. Outro fator responsável foi a estrutura rígida da Lei, que “engessou” a composição do CNPA nos representantes dos Ministérios. Com as diversas alterações administrativas ocorridas nos Ministérios, muitos mudaram seu nome, ou foram desmembrados em outros. Dessa forma, alguns membros do governo ficaram inconvocáveis, minando a estrutura prevista em lei¹⁷.

Como decorrência, estes órgãos acabaram funcionando como ratificadores das políticas previamente definidas pelas estruturas internas do governo. A pauta de discussões do CNPA, como se pôde verificar nas atas, refere-se a pareceres sobre os Planos de Safras elaborados pelos órgãos do Ministério da Agricultura, relativos a programas de crédito, preços mínimos, Proagro, discussão sobre Valor Básico de Custeio e PLE (Preços de Liberação de Estoques dos produtos agrícolas). Além disso, discutiam-se petições das organizações privadas referentes a reclamações sobre existência de subsídios de importações de determinados produtos em alguns países, acordos setoriais no âmbito do Mercosul para produtos como arroz, leite e carne bovina, propostas sobre parâmetros de

¹⁶ Entrevista realizada em 1999.

¹⁷ Por exemplo, em 1992, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento foi desmembrado. O próprio Ministério da Agricultura mudou várias vezes de nome e atribuições: inicialmente chamava-se Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, passando para Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, e hoje é Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

classificação de produtos, sugestões sobre diversas políticas propostas pelo Ministério da Agricultura e por outros órgãos, como o Programa da Terra, do Incra e o anteprojeto de Lei de Cultivares. Por fim, um ponto de pauta bastante presente era a própria aprovação de novas CS e sua composição.

As reuniões das CS, por sua vez, tinham um forte caráter reivindicativo, direcionado para políticas dos planos de safras, de restrição de importações de produtos agrícolas, pedidos de discussão de planos de revigoramento de culturas como o trigo e o algodão, pedido de concessão de crédito presumido de ICMS, isenção de IPI, entre outros. Segundo os ex-assessores entrevistados, que também ressaltam o caráter reivindicativo das CS do Ministério da Agricultura, não se conseguiu que os grupos privados assumissem um papel de parceria junto aos órgãos públicos, que era esperado pelo governo. As propostas sempre ficavam dependentes dos recursos e da ação do governo, e não se conseguia discutir a parcela que caberia ao setor privado. Neste modelo, elas acabaram se esvaziando.

1.2 As Câmaras Setoriais Agroindustriais Estaduais

Além das experiências nacionais, a existência de câmaras setoriais agroindustriais foi verificada em diversos estados, sem uma relação de hierarquia com a esfera federal: São Paulo, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. É interessante verificar que, enquanto as nacionais deixaram de existir, as câmaras nos governos estaduais permaneceram, embora, como será visto em seguida, com propósitos e alcances diferenciados. A maioria delas começou a se formar no início da década de 90: São Paulo (desde 1991); Santa Catarina (desde de 1992¹⁸); Espírito Santo (a partir de agosto de 1993¹⁹); e Paraná (desde 1995²⁰). Atualmente, estão em implantação em Mato Grosso do Sul e Goiás.

Apesar de ser necessário um estudo aprofundado sobre cada câmara, é possível afirmar que os modelos das CS do MICT, do Ministério da Agricultura e da SAA/SP tiveram influência, embora cada processo de formação guarde especificidades próprias.

A seguir verificar-se-á com mais detalhes o processo de formação das CS no Estado de São Paulo, onde existem câmaras setoriais criadas desde 1991, vinculadas à Secretaria

¹⁸ Conforme Lei n. 8.676, de 17/06/92, que institui a Lei Agrícola e Pesqueira do Estado de Santa Catarina.

¹⁹ Conforme entrevista com Sr. Gilmar Gusmão Dadalto (2000).

²⁰ Conforme Decreto n. 876, de 21/06/95.

da Agricultura e Abastecimento – SAA/SP. Mais recentemente, em 1995, foram criadas também Câmaras Setoriais ligadas à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP.

1.2.1 As Câmaras Setoriais da SAA/SP

As câmaras setoriais agroindustriais vinculadas à SAA/SP começaram a ser propostas com esta denominação em 1991. No entanto, a idéia de se constituir fóruns de discussão e planejamento na Secretaria de Agricultura de São Paulo, englobando o setor produtivo, é bastante antiga. Segundo Medici (1998), pode-se identificar pelo menos dois fóruns instalados na SAA/SP, na década de 70, que têm papel importante como referência para a criação das CS. O primeiro corresponde às Comissões Técnicas, que congregam técnicos de diversos órgãos dentro da própria Secretaria – como institutos de pesquisa, órgãos de assistência técnica, gabinete do Secretário – e de fora, como instituições financeiras, universidades e técnicos de outras secretarias. Essas comissões foram formadas em torno dos principais produtos agrícolas para integrar as atividades dos diversos órgãos e funcionam até hoje, mas basicamente são compostos por técnicos dos órgãos públicos, não incluindo membros do setor produtivo que, todavia, podem ser convidados a participar de reuniões de temas específicos. No entanto, pela importância que assumiram como espaço de discussão dos problemas das cadeias produtivas, algumas CS formaram-se a partir das comissões técnicas.

O segundo fórum é o Comitê de Agroindústria, criado a partir de 1975²¹, que servia como espaço de negociação de preços entre produtores e indústria processadora, tendo funcionado para quatro produtos: tomate, pêssego, goiaba e laranja. Embora de alcance restrito, estes Comitês são considerados também precursores das CS pela participação do setor privado, tendo o setor público como intermediário dos conflitos e atuando na solução dos problemas imediatos de produtores e indústria processadora.

Segundo Amaro e Thame (s.d.), participavam das negociações nesses Comitês, os sindicatos (patronais) rurais sob coordenação da Faesp (Federação da Agricultura do Estado de São Paulo), as firmas processadoras de alimentos sob a coordenação da Abia

²¹ Embora tenha iniciado suas atividades em 1975, foi criado oficialmente através do Decreto n. 9.808, de 18/05/77. Um embrião inicial deste modelo é o chamado Convênio do Pêssego, formalizado em 1957.

(Associação Brasileira da Indústria da Alimentação), a Ocesp (Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo) e técnicos da SAA/SP e do Ministério da Agricultura. A sua atuação, segundo os autores, não se limitou a acordos de preços, mas envolveu também estudos para classificação e padronização de tomate e goiaba, estudos para instituição de contrato-padrão para goiaba e citros, acompanhamento de medidas emergenciais aos agricultores diante de eventos climáticos ou biológicos, assessoria na utilização de instrumentos de política agrícola e contribuição para programação das atividades de pesquisa na SAA/SP.

Apesar da existência prévia destes órgãos, as CS foram criadas independentemente destes, a partir da necessidade interna de procurar articular melhor os interesses dos setores produtivos com os da SAA/SP, com a entrada de uma nova gestão na Secretaria, de Barros Munhoz, em 1991.

A legislação que deu sustentação à criação das primeiras CS baseou-se, primeiramente, em leis anteriores, que previam a participação de setores privados na tarefa de auxiliar os governos estadual e federal. Assim, lançou-se mão dos objetivos descritos na lei de criação do Conselho de Política Agrícola – Copagri (Decreto n. 24.973, de 14/04/86), criado em 1986, que tinha por atribuição: “promover o debate de propostas de política agrícola e de abastecimento, com a participação de diferentes segmentos que compõem o setor agropecuário, visando fornecer subsídios para os governos estadual e federal”.

Esta lei, portanto, regulamentou a participação dos segmentos privados em órgãos públicos. Vale observar que esta lei, criada na gestão do governador Franco Montoro, representava uma preocupação com um maior acesso da sociedade às decisões do governo²².

Em 1991, a Resolução SAA-26 (16/07/91) criou normas para o funcionamento do Copagri, instituindo a figura das câmaras especiais, com função de apoiar o Conselho (neste momento, ainda não se utilizou o termo “câmara setorial”). Esta resolução estabeleceu, portanto, as bases de funcionamento das CS, tanto que as resoluções de criação de cada câmara tomaram por base os objetivos e normas de funcionamento definidas nesta lei.

²² Uma experiência anterior de fórum de debates do poder público com as entidades representativas do setor privado é o Alto Conselho Agrícola, que funcionou durante as décadas de 60 e 70 na Secretaria da Agricultura.

“Artigo 1º - Os trabalhos do Conselho de Política Agrícola – Copagri, criado pelo Dec. 24.973-86, serão desenvolvidos com o apoio de câmaras especiais, instituídas por Resolução, mediante proposta do seu secretário-executivo.

Parágrafo 1º Às câmaras especiais incumbe:

I – estudar e discutir os problemas de sua área específica;

II – integrar os setores da Pasta, ligados à sua área de atuação, com as entidades públicas afins;

III – receber sugestões e reivindicações da comunidade agrícola, tecnológica e agrônômica e dos setores empresariais e de trabalhadores.”

(Res. SAA-26, de 16/07/91)

Em 1992, após a criação e funcionamento de algumas câmaras, o governo sentiu necessidade de uma lei mais específica para sua atuação, com participação mais ampliada do setor produtivo, incluindo entidades representativas regionalizadas. Para tanto, lançou-se mão novamente de leis já existentes. O Conselho de Desenvolvimento Rural, previsto na Constituição Estadual de 1988 “com o objetivo de propor diretrizes à sua política agrícola, garantida a participação de representantes da comunidade agrícola, tecnológica e agrônômica, organismos governamentais, de setores empresariais e de trabalhadores”, seria o órgão que daria base a esta nova legislação. Assim, novamente, em 1992, as CS foram reinstituídas mediante a Lei n. 7.774, de 06/04/92, como órgãos de apoio junto a este Conselho de Desenvolvimento Rural.

A Lei n. 7.774 criou o Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo²³, estabelecendo os seguintes objetivos:

“I – propor diretrizes para a política agrícola do Estado, levando em consideração os aspectos sociais e os recursos econômicos e naturais das diferentes regiões;

II – participar da elaboração dos planos de desenvolvimento agropecuário, agrário e fundiário, colaborando na sua execução;

²³ A Constituição Estadual previa a criação de diversos Conselhos de Desenvolvimento, com a visão de descentralização de políticas. Estes Conselhos deveriam ser regulamentados por leis específicas em cada órgão/secretaria responsável.

- III – sugerir ao Governador do Estado propostas ao Conselho Nacional de Política Agrícola, dos ajustamentos ou alterações da política agrícola, em defesa dos interesses da agricultura do Estado de São Paulo;
- IV – incentivar a ação coordenadora da pesquisa e da assistência técnica e agropecuária;
- V – promover a integração efetiva dos vários segmentos do setor agrícola, vinculados à produção, comercialização, armazenamento, industrialização e transporte;
- VI – manter intercâmbio das demais unidades da Federação, visando ao encaminhamento ao Conselho Nacional de Política Agrícola, de proposições de interesse comum.” (Lei n. 7.774, de 06/04/92).

Com relação à composição do Conselho, previu-se que a presidência caberia ao secretário da Agricultura e Abastecimento, com participação de cinco membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Secretaria da Agricultura, cinco da própria SAA/SP, um representante de cada universidade estadual, um representante de secretários afins, um representante de cada uma das seguintes organizações de representação privada: Federação da Agricultura do Estado de São Paulo – Faesp; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo – Fetaesp; Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo – Ocesp; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp; Federação do Comércio do Estado de São Paulo – FCESP; Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo – Crea-SP, Federação Brasileira de Bancos, e um representante dos seguintes órgãos públicos: Ministério da Agricultura; Banco do Estado de São Paulo S/A; Nossa Caixa Nosso Banco; Companhia de Seguros do Estado de São Paulo; Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo; Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo; e Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Ainda com relação às Câmaras Setoriais, o artigo 4º da Lei n. 7.774 define: “Junto ao Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo serão constituídas, como

órgãos de apoio, Câmaras Setoriais especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural.”

Verifica-se, dessa forma, que esta lei criou uma organização que coordenaria a política agrícola do Estado de São Paulo, definindo com maior exatidão os objetivos do órgão e os membros considerados representativos do setor agropecuário. No entanto, pela sua própria amplitude e ambição, o Conselho de Desenvolvimento Rural teve vida curta, não chegando a funcionar efetivamente. As CS, ao contrário, foram criadas e chegaram a funcionar por alguns anos.

Quadro 3: Câmaras Setoriais vinculadas à SAA/SP criadas de 1991 a 1995

Câmaras Setoriais	Data de Criação
Algodão	16/07/91
Corretivos e fertilizantes	08/08/91
Flores e plantas ornamentais	25/02/92
Café	14/04/92
Leite e derivados	07/01/93
Trigo	07/01/93
Agricultura irrigada	05/05/93
Fruticultura	05/04/94
Avicultura	01/11/94
Cana-de-açúcar	01/11/94
Mandioca	01/11/94
Olericultura	01/11/94
Pecuária bovina de corte	01/11/94
Suínos e pequenos e médios animais	01/11/94
Pesca	26/04/95

Fonte: Levantamento de campo e Médici (1998).

Foram criadas, de 1991 a 1995, 15 câmaras setoriais, com participação de membros do governo, dos órgãos públicos afins e de representantes do setor privado (**Quadro 3**). Essas câmaras funcionaram de forma irregular, com algumas realizando reuniões periódicas, enquanto outras praticamente deixaram de se reunir.

Em 1996, novamente partindo-se de uma mudança de secretário da Agricultura, a proposta foi retomada e realizou-se uma revisão das câmaras, de seu papel e de sua constituição, criando-se 24 CS, incluindo aquelas que ainda estavam funcionando

(basicamente a de frutas e a de flores e plantas ornamentais), através da Resolução SAA-12, de 17/07/97, tendo como fundamento a citada Lei 7.774/92.

Quadro 4: Câmaras Setoriais Vinculadas à SAA/SP recriadas em 1997/98

Câmaras Setoriais	Data de Criação
Algodão	31/01/97
Café	17/07/97
Citrus	17/07/97
Leite e derivados	17/07/97
Borracha natural	24/07/97
Carne bovina	28/07/97
Carne suína	28/07/97
Ovos	28/07/97
Aves	30/07/97
Mandioca	31/07/97
Milho	31/07/97
Soja	31/07/97
Trigo	31/07/97
Açúcar e álcool	01/08/97
Frutas	04/08/97
Hortaliças, cebola e alho	04/08/97
Produtos apícolas	04/08/97
Pescado	05/08/97
Flores e plantas ornamentais	07/08/97
Feijão	07/08/97
Arroz	08/08/97
Batata	15/08/97
Lazer e turismo rural	01/12/98
Produtos florestais	01/12/98

Fonte: Levantamento de campo.

A Resolução n. 12, de 17/07/97, estabeleceu a constituição de algumas CS (as demais são instituídas mediante resoluções específicas, e definiu como seu objetivo: “apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas”.

O processo de recriação das câmaras e a atual forma de funcionamento serão abordados com maiores detalhes na seção seguinte. A câmaras setoriais criadas, e que ainda estão em funcionamento, são apresentadas no **Quadro 4**.

1.2.2 As câmaras setoriais da Sert/SP

As câmaras setoriais da Sert/SP tiveram como modelo as câmaras setoriais nacionais tripartite, tendo em Walter Barelli, ex-ministro do Trabalho e secretário da Sert/SP nas gestões 94/98 e 99/02, seu mentor. Estas foram criadas por ocasião do Plano de Desenvolvimento e Competitividade, em 1995, envolvendo todas as Secretarias do Estado de São Paulo. Enquanto a coordenação do Plano cabia à Secretaria de Ciência e Tecnologia, as oito câmaras setoriais (do setor portuário, sucroalcooleira, calçados, têxtil, citrícola, telecomunicações, florestal e da região do ABC) criadas como um subprograma deste plano eram coordenadas pela Sert/SP. Portanto, verifica-se a existência de câmaras do setor agropecuário representando uma duplicidade de coordenações dentro do mesmo governo, bem como duas câmaras de caráter regional (e não setorial): do setor portuário, que diz respeito ao Porto de Santos, e da região do ABC.

A sua criação ocorreu de forma paralela às CS da SAA/SP, demonstrando uma disputa em torno dos interesses do governador. As CS vinculadas à Sert/SP acabaram tornando-se um projeto com apoio direto do governador, o que não ocorria com as CS da SAA/SP, que estavam mais vinculadas à própria Secretaria da Agricultura.

Das três CS da Sert/SP vinculadas a agricultura – sucroalcooleira, citrícola e florestal – a primeira foi a que mais atuou, já que as outras não conseguiram se estabelecer de fato. No Regimento Interno da Câmara Paulista do Setor Sucroalcooleiro, ressalta-se seu caráter consultivo, com as seguintes competências (Art. 2^o) :

“A – Promover diagnósticos sobre os múltiplos aspectos envolvendo a atividade sucroalcooleira;

B – Propor e encaminhar soluções que visem ao aprimoramento da atividade sucroalcooleira, considerando os paradigmas de eficiência requeridos pelo processo de globalização, bem como a geração de empregos, rendas e bem-estar social;

C – Acompanhar junto aos órgãos competentes a implementação das propostas e sugestões emanadas da Câmara” (Sert/SP, 2000)

Da CS de açúcar e álcool, saíram discussões importantes, como o compromisso da proibição da contratação de mão-de-obra infantil (Pacto dos Bandeirantes), a instituição da frota verde (obrigatoriedade do uso de motores a álcool para toda frota de carros do

governo estadual), a discussão sobre a proibição das queimadas da cana-de-açúcar e a formulação e assinatura do Pacto pelo Emprego no Agronegócio Sucroalcooleiro, em 17/08/99²⁴.

Sobre o Pacto pelo Emprego, cabem algumas considerações. Este foi resultado de um processo de discussão entre os governos estadual e federal e representantes de entidades de trabalhadores, de produtores rurais, da indústria sucroalcooleira e da automobilística, entre outros, visando buscar um acordo para solucionar a crise de excesso de oferta e baixos preços que atravessava o setor, agravada desde a safra de 1996/97.

O aumento da produção de cana e a diminuição do consumo de álcool como combustível resultaram em estoques elevados, agravados ano a ano, culminando com um volume de 2,9 bilhões de litros de álcool na safra 1999/2000²⁵, para uma produção total anual de 11,6 bilhões de litros na região Centro-Sul, que concentra cerca de 85% da produção nacional, sendo de 8,5 bilhões só no Estado de São Paulo. Isto, associado à liberação dos preços do álcool anidro em maio de 1997, acabou por deprimir os preços de forma crescente, alcançando o valor de R\$ 0,16 o litro do álcool hidratado recebido pelo fornecedor no início da última safra (99/00), contra R\$ 0,41 em maio de 1997.

A crise atingiu fortemente o setor, levando à diminuição da atividade, demissão de trabalhadores, atraso de salários e estoques crescentes, com dificuldade de armazenagem. Estes fatores já tinham originado outros espaços de debates em âmbito nacional, bem como novos mecanismos institucionais, através da criação, em agosto de 1997, do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool – Cima – com o objetivo de planejar a desregulamentação do setor –, composto por sete ministérios, sob responsabilidade do antigo MICT, e com participação das entidades de representação da cadeia

²⁴ Um relato das discussões realizadas, leis aprovadas e pactos realizados pode ser visto em Sert/SP (2000).

²⁵ Segundo dados da Única (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo), o volume de estoque de álcool anidro e hidratado brasileiro passou de 569 mil litros, na safra 96/97, para 2,9 bilhões em 97/98, 2,4 bilhões em 98/99 e 2,9 bilhões em 99/00, na região Centro-Sul.

sucroalcooleira²⁶. No entanto, embora muitas definições estivessem dependentes de decisões tomadas no plano nacional, o governo do Estado de São Paulo, juntamente com as lideranças do setor, elaborou um acordo para garantia do emprego, em troca de alguns benefícios fiscais auferidos aos produtores e indústrias.

Para o governo estadual, o problema principal colocado era a ameaça do desemprego e de suspensão da produção do álcool, sendo a cana-de-açúcar a principal atividade agrícola do Estado de São Paulo (representa 35% do PIB agrícola estadual). Para os industriais, o objetivo final era a recuperação do preço. Isto ficou claro na entrevista de um dos sócios da Unica²⁷: “Então o pacto se iniciou aí. Os trabalhadores com dois anos sem reajuste salarial, o preço do álcool e do açúcar despencando, e havia até expectativa de parar a safra, porque não havia cenário de preço. E o pacto surgiu no intuito de tentar recuperar o preço. O objetivo do pacto era recuperar o preço” (Entrevista com Antonio de Pádua Rodrigues, da Unica, 2000).

Para os trabalhadores, o problema era o desemprego, com muitas usinas deixando de contratar, demitindo e atrasando salários. Segundo o secretário adjunto da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, Sr. Lourival Carmo Monaco²⁸, que coordenou, por parte do governo, a elaboração do pacto, a idéia original era juntar as pessoas para sentar e resolver o problema, sendo que o governador, ao participar do pacto, justificou a intervenção devido ao problema do desemprego: “a intervenção do Estado só se justifica apoiando a parte mais fraca, o emprego”. O Pacto envolveu uma negociação e barganha entre alguns pontos considerados possíveis: a negociação giraria, por parte do governo, em

²⁶ É importante salientar que o setor sucroalcooleiro foi favorecido, desde o início, por uma política de forte intervenção governamental para estímulo da substituição do consumo de gasolina por álcool combustível, como aditivo à gasolina ou como combustível puro. Esta política envolveu subsídios para instalação de plantas industriais, forte centralização nas decisões – tudo era decidido por órgãos do governo: quanto produzir, como produzir, para quem produzir, como distribuir, quanto exportar e o preço praticado – garantia de aquisição de álcool em excesso pela Petrobrás, desenvolvimento de pesquisa para produção, melhoria e adaptação dos motores para carros a álcool, incentivos à produção de carros a álcool, entre outros. Em 1991, com a entrada do governo Collor, implantou-se uma política de desregulamentação e privatização da economia brasileira, buscando a abertura à concorrência internacional. Isto implicou a extinção gradual de mecanismos de regulação públicos, entre os quais o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), o IBC (Instituto Brasileiro do Café) e a política de subsídios do trigo. Com a extinção do IAA, um dos principais órgãos desta política intervencionista no setor, inicia-se o processo de liberação das exportações do açúcar e dos preços do açúcar, do álcool e da cana-de-açúcar, completada no início de 1999, quando liberaram-se os preços do álcool hidratado e da cana-de-açúcar. Ver, a respeito, Santos (1993).

²⁷ Trata-se do órgão representante dos industriais produtores de açúcar e álcool no Estado de São Paulo.

²⁸ Entrevista realizada em 2000.

torno do rebaixamento de impostos e formação de estoques e, por parte da indústria e dos fornecedores, em torno da manutenção do emprego.

Dessa forma, verifica-se que, paralelamente a um processo recém-formado de regulação privada por parte do setor empresarial²⁹, formou-se um outro processo em torno do governo, através da Câmara Setorial, com um forte componente de preocupação com a manutenção de emprego e com os trabalhadores. Ou seja, ao invés do governo atender a determinadas reivindicações destes segmentos de forma bipartite ou clientelista, negociou-se a contrapartida dos empresários, relacionada à garantia de emprego. A entrada do governo, conforme se observou, esteve vinculada a este compromisso. A aprovação de cláusulas em benefício dos trabalhadores só foi possível, dessa forma, por se tratar de um pacto tripartite, com voz ativa de seus representantes, mas também com o governo servindo de salvaguarda dos interesses dos trabalhadores.

Passados vários meses após a assinatura do Pacto, em 17/08/99³⁰, as medidas acordadas ainda estão em fase de implantação. Por parte do governo estadual, a única medida adotada foi a isenção do IPVA até o ano 2000 para veículos a álcool adquiridos em 1999. Por parte do governo federal, foi implantada a isenção de IPI para aquisição de táxis movidos a álcool. A retomada de estoques reguladores foi fundamental para o enxugamento dos estoques, mas estes já estavam sendo realizados antes da assinatura do Pacto. O resultado de todo processo de articulação da cadeia produtiva, através tanto da criação das empresas privadas citadas como da articulação política da CS, constituiu-se no enxugamento dos estoques, em uma forte recuperação dos preços dos álcool e na retomada das vendas de carros movidos a álcool³¹.

No entanto, as medidas reivindicadas pelos trabalhadores no Pacto, como o cadastro de colheitadeiras, o programa de qualificação e a estimativa do número de empregos, estão

²⁹ Esse processo de regulação privada refere-se tanto à formação da empresa Brasil Álcool S.A., visando recolher um volume de 1,3 bilhão de litros de álcool do mercado, como da Bolsa Brasil Álcool - BBA, centralizando a comercialização do produto. Outro processo de auto-regulação já verificado no Estado de São Paulo desde a safra 1997/98 é a formação do Consecana – Conselho dos Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Álcool de São Paulo. Este é um fórum de definição de preços entre fornecedores de cana e usinas completamente privado, baseado no teor de Açúcares Totais Recuperáveis da cana, formado devido à sinalização de desregulamentação do preço da cana e do álcool.

³⁰ Ver: Estado de São Paulo (17/08/99): “Pacto do emprego” e (18/08/99): “Um novo Proálcool” e Gazeta Mercantil (18/08/99): “Acordo incentiva o carro a álcool”.

³¹ Conforme Gazeta Mercantil (08/11/99): “Estoque de álcool recua 64%, para 1 bilhão de litros” e Gazeta Mercantil (11/10/99): “Preços do álcool sobem 87% em cinco meses”.

sendo implantadas de forma muito mais lenta que as demais, ficando na dependência de ações de diversos órgãos dos governos estadual e federal. Isto pode ser reflexo tanto do baixo poder de veto por parte dos trabalhadores, especialmente dos agrícolas, mais dispersos e com menor poder de organização, quanto do menor preparo para articulação e negociação em acordos como este, a começar pela definição de uma data fixa para manutenção do emprego, e da existência de poucas salvaguardas para que o acordo seja cumprido³².

No entanto, a solução para o setor, mesmo para os empresários, está longe de ser alcançada com estas medidas, que serviram para solucionar emergencialmente a crise de excesso de estoque. Porém, a falta de uma política energética clara no país, e para o álcool como combustível, é um problema que permanece. A safra 1999/2000 fechou com uma redução da produção de cana, e com queda na produção de álcool total de 5,29% (dados da Unica). Além disso, as variações dos preços do álcool combustível acompanham fortemente aquelas referentes aos preços do petróleo, sendo que o impulso do aumento da demanda por carros a álcool já começou a dar sinais de esgotamento. Assim, fica a dúvida sobre a capacidade de médio e longo prazos em atender à expansão da demanda tão desejada pelo setor.

Das demais câmaras criadas pela Sert/SP, apenas a CS do ABC (de caráter regional e não setorial) tem se reunido com bastante frequência. As outras, ou não chegaram a se reunir ou funcionaram por pouco tempo. Segundo entrevistas com assessores da Sert/SP, embora haja um grande interesse por parte das organizações de trabalhadores, o mesmo não

³² No setor, é preciso considerar que há duas categorias de trabalhadores: aqueles que trabalham nas fábricas (sob representação da Fequimfar - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado de São Paulo e da Fetiaesp - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins do Estado de São Paulo), estimados em mais ou menos 100 mil empregados, e os trabalhadores rurais (sob representação da Fetaesp - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo e Feraesp - Federação dos Empregados Rurais do Estado de São Paulo), estimados em aproximadamente 400 mil empregados, entre permanentes e temporários. Os empregos das usinas foram recuperados, em grande parte, devido à própria superação da crise e à recuperação dos preços. Em entrevista realizada com representante da Fequimfar, em janeiro de 2000, estimou-se que houve uma média de 10% a 15% de demissões no momento em que se acirrou a crise, em dezembro de 1998. Deste pessoal, acreditava-se que mais de 60% haviam retornado. Mas isto foi resultado da recuperação do setor, e não necessariamente do pacto. Já com relação aos trabalhadores na agricultura, mais numerosos, o problema é maior. Em primeiro lugar, não há uma estimativa do número de empregados na data fixada de 1º de julho. Este valor começou a ser buscado após a celebração do Pacto. Em segundo, como era um período de safra, os trabalhadores temporários são dispensados na entressafra. No entanto, o problema maior para a Fetaesp é a limitação das colheitadeiras, já que estima-se que uma máquina substitui entre 80 e 100 homens. Os trabalhadores continuaram a ser dispensados, e muitas indústrias continuaram a utilizar máquinas colheitadeiras para cana queimada, o que estava vedado no pacto.

ocorre com os empresários, dificultando a implantação de fato destes arranjos. Observa-se, também, que, mesmo no caso da CS sucroalcooleira, a atuação mais dinâmica foi verificada durante a elaboração do Pacto, ao invés da realização de discussões mais duradouras e estáveis de regulação da cadeia produtiva através da CS.

Este modelo tripartite está fortemente vinculado à figura do secretário, Walter Barelli, que busca implantá-lo em todos os fóruns gerenciados pela Sert-SP, como nas comissões municipais de emprego, para utilização dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) no gerenciamento dos recursos do Proger (Programa de Geração de Empregos), e nos programas de qualificação por intermédio do Banco do Povo. A experiência da CS automobilística parece figurar como precursora e típica-ideal deste arranjo. A figura do secretário também é colocada como fator aglutinador importante nas entrevistas realizadas, devido à visão consensual, por parte dos agentes privados, de seu papel articulador.

A seguir, procura-se levantar alguns aspectos que merecem destaque para analisar o contexto que favoreceu o surgimento das CS, para posteriormente avaliar o potencial de sua continuidade enquanto arranjo político.

1.3 Reflexões sobre os Fatores que Contribuíram para Origem das Câmaras Setoriais Agroindustriais

Ao se analisar a formação de órgãos como as CS, vinculadas ou não ao setor agroalimentar, é possível identificar a influência de um conjunto de fatores associados, primeiramente, a um contexto mais geral da sociedade, que se relaciona ao próprio processo de desenvolvimento econômico do país, aliado à sua democratização, e de um outro conjunto de fatores mais específicos ligados à crise das política setoriais gerais e ao amadurecimento do setor agroalimentar, a partir da formação dos Complexos Agroindustriais.

Segundo Tavares de Almeida (1995:172), “a expansão da esfera organizada da sociedade brasileira, assim como as novas formas de vida associativa só podem ser entendidas quando se toma em conta tanto as transformações estruturais que acompanham as duas últimas décadas de desenvolvimento acelerado, como os estímulos criados pelo lento processo de transição do autoritarismo à democracia. A vigorosa expansão capitalista

multiplicou e robusteceu o mundo dos interesses privados. A morosa desagregação da ordem autoritária ensejou a articulação dos interesses em novas e velhas estruturas organizativas e sua projeção na cena política”.

Assim, para a autora, os fatores que levaram a novas formas de atuação associativas privadas no período pós-80 estavam relacionados aos estímulos e limitações propiciados para democratização, na busca por um espaço nesse novo ambiente político e social, e pelas respostas governamentais à crise econômica dos anos 80, vinculadas à escalada inflacionária, crise fiscal do Estado e queda do ritmo de crescimento econômico, contrastando com um período anterior de forte crescimento.

Dentro desse contexto mais geral, é possível inserir alguns fatores mais objetivos para a criação das CS. Segundo Diniz (1994), o debate em voga no período da transição, no governo José Sarney, era sobre a necessidade, senão de uma política industrial, de uma nova postura para o setor industrial, visando sua adaptação às mudanças do mercado internacional e a definição de sua reinserção na economia mundial. A discussão entre diversas esferas do governo, como a Comissão de Política Aduaneira – CPA, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – Inpi e núcleos dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Indústria e Comércio e da Fazenda, girava em torno da necessidade de modernização e aumento da competitividade da indústria brasileira, finda a fase de crescimento industrial das décadas anteriores.

Essa visão foi a que prevaleceu na consolidação das CS em âmbito nacional, pós-1991, no lugar da visão técnica de cadeia produtiva voltada para o alinhamento de preços., Naquele momento de redefinição do papel do Estado e de questionamento dos seus instrumentos (burocracia estatal, limitação dos recursos) associado a um ambiente de liberalização política e comercial, era necessária a formação de um compromisso entre o setor público e o privado, que envolvesse a definição conjunta dos estímulos para a adaptação ao novo ambiente.

O “nome” dado a este novo arranjo foi o de câmara setorial, que acabou sendo adotado em diversos órgãos dos governos federais e estaduais no início da década de 90. No entanto, por trás deste “nome” comum, podem ser identificados contornos específicos em cada um deles. Uma questão interessante é: os processos que originaram arranjos como as CS do MICT são os mesmos verificados no Ministério da Agricultura e nas secretarias

estaduais de agricultura? Outra questão: por que as CS que surgiram fora do MICT estão principalmente ligadas ao setor agroalimentar?

Uma possível resposta para as especificidades verificadas na criação das CS ligadas ao setor agroalimentar pode residir nos diferentes acúmulos organizacionais, nas diversas organizações de interesses existentes previamente e nas relações específicas entre estas organizações e as agências do governo.

Para os vários autores que estudam o setor agrícola, há especificidades que o distinguem dos demais setores da economia, que, segundo Moyano (1984), fazem com que a organização dos interesses ocorra de forma desuniforme e diferenciada. O autor destaca alguns pontos peculiares do setor: em primeiro lugar, a posição subordinada em termos econômicos e/ou financeiros que a agricultura passou a ocupar no marco da economia capitalista avançada em relação aos outros setores produtivos³³; em segundo, a tendência à queda do nível dos preços agrícolas e sua participação decrescente no PIB dos países e, em terceiro, uma dependência financeira intrínseca devido ao desajuste entre o ciclo de produção de caráter estacional e uma pauta de consumo não estacional. Assim, o tratamento diferencial que a agricultura recebe por parte do Estado, através de sucessivas políticas econômicas, não corresponde ao reconhecimento de sua importância econômica, mas sim a um tratamento de proteção a um setor que perdeu sua antiga hegemonia e que é incapaz de fazer por si mesmo as variações de mercado.

Esta característica reforça um caráter de articulação de interesses de forma unitária a partir da formação de uma identidade coletiva em torno do que Moyano (1984) chama de *síndrome da marginalidade*, em função da perda de hegemonia das elites agrárias tradicionais diante dos setores urbanos e industriais.

Por outro lado, o autor destaca uma elevada dificuldade de articular os interesses agrícolas em grandes organizações e influenciar os centros de decisão por suas características de organização da produção, quais sejam: elevada dispersão geográfica; elevada heterogeneidade social, agravada pelas características de distribuição da propriedade agrícola e da posse da terra, resultando em uma estrutura social composta por

³³ Esta posição subordinada não implica a perda de funcionalidade da agricultura. Ao contrário, esta passa a ser cada vez mais funcional para a acumulação do sistema econômico a partir do fornecimento de alimentos à população trabalhadora a custo menores, de matérias-primas, de mão-de-obra para os setores em expansão, como consumidora de bens manufaturados industriais e como geradora de divisas.

pequenos, médios e grandes proprietários, produtores familiares, empresários rurais, trabalhadores rurais, agricultores sem-terra; e seu relativo grau de autonomia na exploração agrícola, reforçando o individualismo na atitude econômica, social e política da agricultura.

Segundo o autor, estes fatores não impedem a articulação dos interesses do setor agrícola, mas dificultam seu avanço, que ocorre de forma instável e conflituosa, tendo como resultado a interferência permanente de elementos de fora sobre sua organização: no caso, o Estado, através da criação de organismos de direito público.

Por outro lado, esta dificuldade em articular os interesses em grandes corporações contrasta com uma forte evolução de organizações por produto. Este fenômeno, na agricultura, pode ser explicado a partir de um longo processo de evolução da especialização do setor, passando pela divisão do trabalho ocasionada pela modernização da agricultura e culminando na sua incorporação em torno dos complexos agroindustriais – CAIs³⁴. A evolução da divisão do trabalho aprofunda-se com a crescente especialização de funções da atividade agrícola em atividades estanques de preparo do solo, plantio, tratos culturais, colheita, processamento e comercialização. Assim, embora algumas atividades e decisões ainda sejam realizadas por agricultores na sua propriedade, grande parte destas é incorporada, por um lado, pelas indústrias de máquinas e insumos e, por outro lado, pelas indústrias processadoras. A atividade agrícola passou a se constituir em um elo de uma cadeia e a se subordinar aos interesses do capital industrial (processo que faz parte da chamada industrialização da agricultura). Segundo Kageyama et alii (1990), esse processo desembocou na constituição dos complexos agroindustriais, e consolidou-se a partir da década de 70, através do qual não se veria mais uma dinâmica geral da agricultura, mas sim várias dinâmicas próprias de cada um dos complexos. Com isso, foram evoluindo grupos de interesses distintos ligados por um vínculo cada vez mais etéreo dos “interesses da agricultura” e cada vez mais fortes em torno dos produtos específicos nos quais estas indústrias e os agricultores se especializaram. Esse processo é particular na agricultura porque ocorreu em um período relativamente recente (pós-70) e de forma diferenciada para cada produto.

Essas transformações também afetaram as relações do setor agrícola com o Estado. Segundo Graziano da Silva (1996a), com a constituição dos CAIs, a agricultura perdeu sua

³⁴ Esse processo é bem explicado em Kageyama et alii (1990).

regulação geral, o que impôs uma participação cada vez maior do Estado ao formular políticas específicas para cada complexo agroindustrial, com o propósito de reestabelecer uma nova regulação geral, e ao atuar como árbitro das contradições que surgem entre os segmentos de cada complexo.

Além disso, essas mudanças promoveram impactos na organização do setor. Segundo Ortega (1998), o estabelecimento de demandas cada vez mais específicas e diferenciadas dificulta a conciliação dos interesses agrários em um programa comum, passando a ser cada vez maior a articulação do setor em torno de organizações com caráter setorial, por produtos. “O resultado final dessa tendência à setorialização das reivindicações é a crescente integração dos agricultores de determinado complexo, criando base para a constituição das organizações interprofissionais” (Ortega, 1998:17).

Este processo não é exclusivo do Brasil. Moyano (1988) afirma que, na Europa, como resultado da crise econômica geral e da agricultura e da necessidade do estabelecimento de ajustes à política agrícola protecionista, tem ocorrido uma substituição desta por políticas de maior exigência e co-responsabilidade para com o setor privado. Esta nova política caracteriza-se por uma tendência a setorialização e aplicação de medidas conjunturais voltadas para os produtos. Estas alterações têm promovido uma mudança na proximidade dos interlocutores do governo, com uma redução de importância das organizações de tipo universalista e com ascensão daquelas classificadas pelo autor de caráter econômico, como cooperativas e associações por produto³⁵.

No Brasil, avalia-se que, cada vez mais, as associações passaram a se concretizar como representação real em contraposição à representação formal das grandes organizações de caráter político (Graziano da Silva, 1996a), mas sem que estas deixem de ter importância também em determinados momentos da ação política.

É sintomático que alguns estudos da organização no meio agrícola demonstrem um aumento do número de associações por produto, no país, a partir da década de 70. Tavares de Almeida (1995) verifica que, embora a influência direta das empresas e de grandes produtores tenha sido dominante, a partir dos anos 70 houve uma expansão das associações

³⁵ O autor classifica as associações do setor agrário analiticamente em duas: uma de caráter reivindicativo, caracterizada pela natureza universal e integral dos fins que perseguem, e do caráter ideológico do discurso, tendo como exemplo os sindicatos agrícolas; e outra de caráter econômico, caracterizada pela defesa de interesses exclusivos e particulares de seus associados, tendo como exemplo as cooperativas e as associações setoriais por produto.

por produto no segmento agrícola, especialmente nos setores submetidos a intenso processo de modernização. Seus dados mostram que, nos anos 70 e 80, foram criadas, respectivamente, 31% e 25% das associações, contra 14,7% na década de 60. Outro estudo, de Lamounier (1994), calculou que, das associações por produto criadas entre 1950 e 1991, 56% foram instituídas nas décadas de 70 e 80, em contraposição a 38,2% nos anos 50 e 60.

Com relação aos diferentes modelos de CS, a introdução do caráter tripartite em fóruns de elaboração de políticas, como verificado em algumas CS do MICT e da Sert/SP, parece figurar como um diferencial importante na atribuição de status público aos grupos privados. Pelo que se verificou, esta iniciativa esteve vinculada ao desejo de alguns atores no campo legislativo ou de determinados órgãos do Executivo federal, no sentido de ampliar o acesso dos trabalhadores nas arenas de decisão política, historicamente marginalizados, aproximando-se dos pactos sociais mais abrangentes e mais democráticos e distanciando-se das relações bipartites predominantes até então.

Arbix (1996:95) levanta três fatores que propiciaram a ocorrência de arranjos do tipo tripartite:

- “- a existência de um consenso mínimo em torno da necessidade de se procurar soluções em parceria, diante da situação de profunda crise do setor;
- a existência de entidades de trabalhadores e de empresários com representatividade dentro e fora de suas categorias, capazes de tomar decisões centralizadamente, sem que sua legitimidade fosse questionada;
- o consentimento do Estado, naquele momento, em dividir prerrogativas e em impulsionar a elaboração de uma política setorial.”

No entanto, esta proposta, no âmbito federal, conforme verificado, ficou restrita a algumas arenas de decisão (no MICT) e acabou sendo derrotada dentro do próprio governo. A realização do Pacto Sucroalcooleiro através da Sert/SP, no Estado de São Paulo, é fruto da tentativa de estabelecer o modelo tripartite do MICT em todos fóruns ligados à Sert/SP e também estava vinculada à iniciativa de algumas lideranças de órgãos do setor público. No entanto, tratou-se de uma iniciativa única no caso do setor agroindustrial (até o momento), cujos resultados ainda estão em fase de avaliação.

1.4 Considerações Finais

Verificou-se, a partir da descrição da constituição das câmaras setoriais, que existiram, e ainda existem, diversos órgãos com esta denominação no Brasil, variando quanto a origem, perspectivas e composição. Em particular, observou-se que as CS tiveram início em um período relativamente recente, do final dos anos 80 para o início dos anos 90, sendo que aquelas formadas em âmbito nacional tiveram vida mais curta do que as originadas nos Estados, que continuam a se expandir.

Apesar de sua diversidade, é possível verificar um traço comum entre as câmaras setoriais: todas representam uma tentativa de formulação de instrumentos de políticas a partir da participação formal dos grupos de interesses privados articulados em torno das cadeias produtivas. Dentro desse processo, foram traços determinantes o interesse das agências do governo visando maior eficácia das medidas tomadas e a canalização das pressões por reivindicações buscando uma maior parceria, diante da linha liberalizante e de diminuição da participação do Estado na atividade produtiva, ou o pleito das organizações de interesses por um espaço na definição das políticas do Estado, ou ambas.

Entre os fatores mais objetivos que contribuíram para o surgimento das CS, figuram a redefinição do papel do Estado e das agências de formulação de políticas, sua crise financeira e o problema inflacionário, que, num primeiro momento, exigiu esta parceria no sentido da tentativa de consecução dos objetivos do governo em torno da estabilidade econômica. Em um segundo momento, as CS voltaram suas atividades para a busca por ações que visavam a adequação do país às novas feições da competição internacional, em face do avanço do desenvolvimento industrial geral, da abertura comercial e da crise profunda que se abateu sobre determinados setores, como a indústria automobilística.

No caso da agricultura, também contribuíram a crise do modelo de política agrícola adotado desde a década de 60, através das agências do governo, e a maior dependência dos grupos privados em relação às políticas do Estado. Os grupos de interesses visavam, naquele momento, canalizar suas reivindicações, buscando uma continuidade dos instrumentos de política, que seriam buscados não mais como políticas gerais, mas de forma fragmentada como políticas específicas por produto, através das CS. O aumento da representatividade do setor, por meio das organizações por produtos, também favoreceu este arranjo.

Dentro deste contexto mais geral, pode-se dizer que, inicialmente, as CS acabaram cumprindo um papel auxiliar para formulação de diagnósticos, identificação de gargalos e canalização de reivindicações. Quando os grupos assumiram um papel maior, com mais representatividade, foi possível estabelecer “pactos” sociais entre governo, empresários e trabalhadores para buscar saídas para crises econômicas setoriais profundas. No entanto, em âmbito nacional, a prioridade dada pelo governo às políticas macroeconômicas restritivas, visando um controle inflacionário, e a centralização de decisões no Ministério da Fazenda, fizeram com que estes arranjos, que representavam exatamente o oposto, ou seja, a descentralização na tomada de decisões, não tivessem eco no governo e caíssem no descompromisso. No Ministério da Agricultura, também contribuíram para o desmantelamento das CS a baixa capacidade de definição de políticas dos órgãos criados para implementar esta nova visão e a dificuldade de se articular os diversos interesses de forma unificada para o Brasil, mesmo que seja através das representações por produtos, dada a imensa heterogeneidade territorial e produtiva existente. O caráter reivindicativo destas CS, mais próximo de ações de *lobbies*, também acabou contribuindo para seu esvaziamento, diante da baixa capacidade de atendimento às demandas e do fato de não se conseguir estabelecer parcerias naquele momento.

A essa crise da capacidade de formular políticas em nível federal, seguiu-se uma paulatina delegação de funções legais (ainda que limitados pelo problema fiscal) aos governos subnacionais, fortalecendo o papel dos governos estaduais na definição de impostos e alíquotas e regras e padrões comerciais e sanitários

Dessa forma, nos Estados, a manutenção destes fóruns é fortalecida pelo próprio esvaziamento das políticas agrícolas nacionais, pela desregulamentação de políticas setoriais e pela descentralização de poderes, fazendo com que os interesses do setor produtivo se rearticulassem em torno das Secretarias dos Estados. Entre os fatores que podem ter contribuído para esta aproximação, encontram-se: a maior proximidade dos interesses em termos regionais; a detenção de algum recurso de decisão em poder dos órgãos estaduais (por exemplo, deliberação sobre tributos estaduais, propiciando a guerra fiscal, órgãos de pesquisa e extensão, existência de fundos específicos para agricultura); e a possibilidade de serem estabelecidos estímulos à concorrência interestadual através do

aumento da produtividade, redução de custos de produção e criação de barreiras interestaduais.

Nos próximos capítulos, pretende-se demonstrar como estas relações entre grupos privados e Estado têm evoluído no período recente, a partir da experiência das CS do Estado de São Paulo, onde se verifica uma menor participação do poder público, de forma deliberada.

CAPÍTULO 2 – AS CÂMARAS SETORIAIS DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo busca-se detalhar os interesses que cercaram a criação e o modo de funcionamento das CS da SAA/SP, procurando avaliar se ocorreu um processo de mudança no seu caráter de funcionamento. Com isto, objetiva-se avançar no entendimento das novas relações que emergem entre grupos privados e Estado através das CS.

2.1 Os Interesses Envolvidos na Criação

Em entrevistas realizadas com ex-assessores da Secretaria da Agricultura³⁶, ficou claro que, embora houvesse um discurso unificador em torno da necessidade de integrar os setores produtivos com o setor público, no sentido de melhor formular as políticas para cada produto (ou cadeia produtiva), havia interesses diversos entre o setor público e o privado.

Em primeiro lugar, é necessário considerar a conjuntura política do momento da criação das CS. Com o desmantelamento progressivo das chamadas políticas de modernização da agricultura em âmbito nacional, que eram baseadas no fornecimento de crédito subsidiado e na garantia de preços, e com a abertura econômica, iniciada no final da década de 80, os produtores agrícolas, no geral, careciam de instrumentos de política mais definidos e de canais institucionalizados para suas reivindicações e implementação de políticas. Por sua vez, a SAA/SP, caracterizada, até hoje, como um órgão com elevada rotatividade de dirigentes (basta verificar que, ao longo de mais de um século de funcionamento, de 1892 a 1998, foram nomeados 85 secretários, ou seja, uma média de um secretário a cada 1,2 anos, ou três secretários em média em cada gestão de quatro anos), tinha seu planejamento dificultado para ações de médio prazo. Além disso, seu poder político estava bastante enfraquecido, se comparado às décadas anteriores, devido à concentração das decisões das principais políticas para o setor em poder do governo federal. Em 1991, com a mudança de gestão do governo, o secretário da Agricultura, Barros

³⁶ Entrevistas realizadas com Antonio Carlos Garcez Pereira Junior (1999) e João Carlos Feijão Teixeira (1999).

Munhoz, recém-empossado, com sua assessoria, procurou instituir canais mais estabelecidos de intercâmbio político com o setor produtivo.

Nesse sentido, a necessidade maior era organizar as reivindicações dos diversos setores, que vinham de forma dispersa pressionando o governo recém-empossado. Dessa forma, os interesses do governo eram tanto canalizar estas reivindicações quanto integrar os trabalhos dos diversos órgãos da SAA que trabalhavam com os produtos e atividades afins (incluindo o próprio gabinete, os institutos de pesquisa e de assistência técnica, as Centrais de Abastecimento, a Companhia de Seguros e os bancos estaduais), no sentido de atuarem de forma mais integrada com as necessidades do setor produtivo, procurando resgatar, ao menos parcialmente, o poder político da SAA/SP como fórum de debates e reivindicações.

No entanto, a visão de atuação conjunta com o setor privado é a tônica principal da justificativa oficial da atuação das câmaras. Isto fica claro no documento oficial de avaliação da atuação das CS, elaborado em dezembro de 1994 pela assessoria da Secretaria da Agricultura, por ocasião da troca de secretários³⁷. Neste documento, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo reafirma “seu compromisso de atuação cooperativa e convergente com a iniciativa privada na promoção do desenvolvimento da agropecuária paulista (...). As Câmaras Setoriais representam um novo conceito e uma nova prática de trabalho, a partir do reconhecimento de parcerias como o caminho mais viável e maduro para o enfrentamento das questões atuais do setor agropecuário” (Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1994).

Embora predominasse esta visão de atuação conjunta, ficava claro, neste primeiro momento, que a “função” das câmaras era primordialmente a de subsidiar as tomadas de decisões pelos dirigentes da SAA/SP, não se prevendo, ainda, um papel mais ativo de formulador e executor de políticas para cada cadeia. Isso foi verificado através dos próprios objetivos inscritos na lei de criação das mesmas, conforme demonstrado no item anterior, bem como através de entrevistas com ex-assessores da Secretaria da Agricultura, responsáveis pelo seu gerenciamento.

Para Antonio Helio Junqueira³⁸, ex-assessor da SAA/SP, na realidade, o Estado sem recursos viu na parceria o jeito de continuar funcionando: era uma tentativa de onde era

³⁷ O documento denomina-se “Políticas e Diretrizes para o Desenvolvimento da Agropecuária do Estado de São Paulo” (Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1994).

³⁸ Entrevista realizada em 1999.

possível caminhar. Assim, os objetivos da criação dessas câmaras não são claros nem homogêneos, e não havia uma matriz ideológica ou um planejamento por trás. Dessa forma, não se configurava ainda uma atribuição de status público aos grupos de interesses.

2.2 A Recriação das Câmaras, em 1997

As primeiras câmaras, criadas entre 1991 e 1995, funcionaram durante este período de forma não uniforme, caracterizando-se mais como fóruns de reivindicação e *lobby* por políticas discricionárias em direção aos governos federal e estadual, do que como fóruns de planejamento e de auto-regulação por parte do setor privado. Pode-se caracterizar estas ações como unidirecionais (do setor privado para o setor público). Além disso, essas câmaras passaram pela nomeação de quatro secretários da Agricultura e, conseqüentemente, por quatro coordenações diferentes, com visões e prioridades diferenciadas, dificultando uma ação mais orgânica e estável das CS. Muitas câmaras, durante este processo, deixaram de se reunir, passando a existir apenas no papel, sendo que as poucas que continuaram a realizar reuniões aglutinavam basicamente os membros dos órgãos públicos.

Com a posse de um novo secretário, Francisco Graziano Neto, em 1996, trabalhou-se em torno da proposta de constituí-las como um canal prioritário de discussão e elaboração de políticas na Secretaria da Agricultura. As CS foram todas recriadas, com as seguintes modificações em relação às anteriores:

- adotou-se o conceito de cadeia produtiva, procurando obter critérios mais técnicos para definição dos membros constituintes. Assim, foram realizados previamente *workshops* para cada setor, com assessoria de técnicos especializados, com o objetivo de levantar os gargalos e definir os segmentos constituintes de cada cadeia, que tivessem relação direta e indireta com a cadeia;
- priorizou-se o setor privado na sua constituição, sendo que a participação de órgãos da SAA/SP reduziu-se a apenas um membro, que seria o presidente de cada Comissão Técnica correlata. Além disso, o presidente da CS deveria pertencer apenas ao setor privado. Ficava mais claro, portanto, o objetivo de “trazer” o setor privado para dentro da estrutura pública, para que definisse as políticas para o setor;

- houve uma participação mais direta do secretário da Agricultura na formulação, acompanhamento e atendimento das reivindicações e propostas;
- a recriação das câmaras setoriais foi acompanhada por uma mudança no modelo de gestão da Secretaria da Agricultura. As CS assumiram uma função central como órgão “formulador e criador de políticas”, juntamente com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, que são órgãos executores de políticas em âmbito regional (ver organograma no Anexo 1).

É interessante observar que, nos *workshops*, a proposta de recriação das CS partiu geralmente da Secretaria, sendo minoritária a iniciativa do setor privado. De acordo com a descrição realizada por Médici (1998), apenas nos *workshops* de café, leite, carne suína, arroz e trigo foi citada a necessidade de formação de CS. Isto reforça o caráter estatal de sua criação, bem como a atribuição de *status* público por parte do governo aos grupos privados.

O caráter “estatal” das câmaras, em ambos os períodos, também fica evidenciado na sua forma de funcionamento. Os membros participantes são definidos pelo governo e determinados, por resolução, no ato de sua criação, embora naturalmente haja uma consulta prévia aos agentes privados. Nas primeiras CS, a composição da diretoria (presidente, vice-presidente, secretário executivo e suplentes) também já era publicada juntamente com a resolução da criação da CS. As demais normas de funcionamento eram instituídas por regimento interno, em que constavam o mandato (que era de dois anos), a forma de eleição, a periodicidade das reuniões (eram, geralmente, mensais), as regras de exclusão de membros baseadas no número de faltas consecutivas, bem como a possibilidade de se formar grupos de trabalho para tratar de assuntos específicos.

Na recriação das câmaras, em 1997, as normas para seu funcionamento acompanhavam o próprio decreto de criação, com exceção da composição da diretoria. As diferenças em relação às primeiras CS são: a eleição do presidente é realizada pelos membros da Câmara, sendo que este não pode ser do setor público; o mandato passou a ser de um ano; o secretário executivo, com a função de secretariar e acompanhar a implementação das decisões, é indicado pelo chefe da Assessoria Técnica da Secretaria da Agricultura; a periodicidade das reuniões passou a ser trimestral, podendo haver

convocação extraordinária; as decisões devem ser tomadas por consenso (o regimento anterior não previa esta forma de tomada de decisão).

No final de 1999 e início de 2000, a grande maioria das CS criadas continuam reunindo-se com periodicidade variada. A definição da pauta das reuniões cabe ao presidente, a não ser quando esta é previamente definida na reunião antecedente. Quase todas as CS instituem grupos de trabalho para temas específicos que são tratados paralelamente às reuniões das CS, e cujos resultados das discussões são apresentados para aprovação nas reuniões gerais.

2.3 As Mudanças no Caráter do Funcionamento

As primeiras câmaras, por carecerem de uma posição clara com relação ao seu papel e por se constituírem ainda em um espaço de discussão para “subsidiar a tomada de decisão” dos dirigentes, pautavam-se muito mais de reivindicações por políticas em favor das diversas cadeias. No citado documento de avaliação das primeiras câmaras, há uma síntese das propostas de atuação de cada CS para a próxima gestão de governo. Estas propostas consistem, geralmente, de programas estaduais sob responsabilidade absoluta do poder público, incluindo recursos para financiamento da atividade, com juros e prazos favoráveis, incentivos à exportação, restrições a importações de produtos concorrentes e/ou diminuição de carga tributária. Programas desta natureza encontram-se presentes nas CS de agricultura irrigada, algodão, avicultura, cana-de-açúcar, corretivos e fertilizantes, fruticultura, mandioca, olericultura e bovinocultura de corte. Quando não consistiam de programas propriamente ditos, as propostas consistiam em manifestações em defesa da necessidade da intervenção governamental nas cadeias produtivas.

Verificou-se, no entanto, algumas poucas propostas que incluíam, no meio das reivindicações unidirecionais, contrapartidas de responsabilidade do setor privado, como a CS de avicultura, que se comprometia com o aumento da produção e da qualidade dentro de um determinado período de tempo, e a CS de suinocultura, que propunha a criação do Fundo de Defesa da Suinocultura, com recursos próprios, a exemplo dos já existentes Fundecitrus (Fundo Paulista de Defesa da Citricultura) e Fundeppec (Fundo para Desenvolvimento da Pecuária do Estado de São Paulo).

Chama a atenção a CS de flores e plantas ornamentais pela maior independência em relação ao poder público já nesse período, com programa e infra-estrutura próprios.

Vale ressaltar que o próprio documento de avaliação das primeiras câmaras elenca poucos itens enquanto resultados alcançados através da atuação das câmaras setoriais naquele momento: promoção de campanhas para divulgar vantagens da calagem e adubação na produtividade das culturas; elaboração de programas, como o Programa Paulista de Revigoração dos Cafezais e o Programa de Combate ao Leite Informal; constituição de órgãos mistos, como o Comitê Estadual do Programa de Apoio à Produção e Exportação de Frutas, Hortaliças, Flores e Plantas Ornamentais – Frupep; realização de eventos e participação em discussões e propostas técnicas com destaque para o Mercosul.

A análise das atas de reuniões deste período também reflete o caráter reivindicativo e consultivo das câmaras, pois a maioria tem como base a elaboração e o encaminhamento de problemas ao secretário da Agricultura, através de ofícios e pedidos de audiência.

Com as novas câmaras instaladas a partir de 1997 e as inovações introduzidas quanto ao seu papel e à sua natureza já citadas, há uma mudança no seu caráter, tendendo para a busca de uma maior auto-regulação do setor, com uma participação cada vez menor do governo na formulação e implementação das ações. Naturalmente, isto não é fruto apenas da mudança de diretriz por parte do governo estadual, mas reflete, também, o aprofundamento da crise fiscal do Estado e a assimilação, por parte dos membros, da perda de importância que a Secretaria da Agricultura tem para definir políticas, além da própria evolução de algumas organizações setoriais, que passam a buscar menos o apoio do Estado para a resolução dos problemas.

Esta mudança pode ser verificada a partir de dois aspectos, que serão tratados a seguir: a) a composição das CS; 2) as decisões/ações formadas nas CS.

2.3.1 A composição das câmaras setoriais

A composição das CS é apresentada **Quadro 5**, classificando os membros (e não as entidades) de cada câmara segundo três categorias gerais: setor público; setor privado; e organizações interprofissionais, mistas e ONGs³⁹. Após esta classificação, foi feita a média

³⁹ As organizações interprofissionais, mistas e ONGs foram separadas dos demais setores para destacar seu papel. Neste grupo, constam entidades interprofissionais, como a APA (Associação Paulista de Avicultura), mistas como o Fundepac e o Fundecitrus, e, por fim, as organizações não-governamentais -ONGs.

das composições das 24 CS. Vale observar que esta é uma avaliação indicativa, pois parte da composição oficial, ou seja, sem considerar a participação efetiva nas reuniões. No entanto, a composição oficial reflete, ao menos, a tentativa (ou desejo) de que ela realmente se efetive, já que sua definição parte de discussões prévias e da seleção dos agentes com elevada importância na cadeia produtiva. Analisando-se a composição das primeiras CS (criadas entre 1991 e 1995) e das segundas (criadas a partir de 1997), verifica-se uma clara mudança, com forte diminuição do número de membros do setor público (de 39,1% para 8,9%) e um aumento de agentes individuais, ou seja, que representam apenas uma empresa ou produtores (de 2,4% para 41,1%), o que acaba elevando a participação do setor privado de 49,4% para 84,7%⁴⁰.

Quadro 5: Composição média das CS da SAA/SP

Em porcentagem

Composição das CS	1as. CS ⁽¹⁾	2 ^a s. CS ⁽²⁾
Setor público	39,1	8,9
Setor privado	49,9	84,7
Sindicatos/federações Patronais	17,6	14,3
Sindicatos de trabalhadores	0,9	0,6
Associações/cooperativas	29,9	26,7
Empresas/produtores	2,4	41,1
Consultorias	0,0	0,9
Organizações interprofissionais/mistas/ONG	1,0	1,0
Univ./faculdades públicas	6,7	1,6
Outros ⁽³⁾	3,3	5,4
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo.

(1) Câmaras criadas de 1991 a 1995. Posição no ato da criação das CS.

(2) Câmaras criadas a partir de 1997. Posição em março de 1999.

(3) Referem-se a membros não-classificados e não identificados.

⁴⁰ É importante ressaltar que, embora o número de membros do setor público tenha sido limitado a apenas um por ocasião da recriação das CS, sua participação nas reuniões é aberta, e muitos membros de órgãos públicos são convidados e têm papel importante na tomada de decisões e encaminhamento das ações tomadas. No entanto, esta não é a regra, mas a exceção do regulamento.

Assim, chama atenção o fato de que, enquanto nas primeiras CS havia um certo equilíbrio entre setor público (somando-se com as universidades públicas) e setor privado, nas segundas há um predomínio quase absoluto do setor privado. Além disso, verifica-se o forte predomínio das empresas individuais, ou seja, que representam a si próprias, nesses fóruns, enquanto, nas associações e sindicatos, os membros representam, oficialmente, toda a categoria filiada/associada, havendo um processo prévio de tomada de decisões.

Vale lembrar que um papel referente às primeiras CS era o de aglutinar os técnicos de órgãos/agências do setor público associados aos produtos, no sentido de aproximá-los das demandas do setor privado. No entanto, verificou-se que, ao final, somente o setor público continuou a se reunir nestes fóruns, o que colocou a necessidade da mudança legal da sua constituição, priorizando-se o setor privado. Além disso, aglutinaram-se às associações de representações por produtos os representantes das empresas, para aumentar a representatividade econômica das CS.

Esta alteração parece reforçar as transformações do papel das CS, de forma a acompanhar as mudanças dos grupos de interesses mostrados por Moyano (1988) no capítulo anterior. As CS perdem paulatinamente o caráter reivindicativo de preocupação geral para com o setor agrícola e passam a se concretizar em espaços de entidades econômicas, visando solucionar os problemas dos membros envolvidos.

Outro aspecto que chama atenção é a baixa representação de trabalhadores, nos dois períodos: nas primeiras CS, verificou-se a presença de federações e sindicatos de trabalhadores nas CS de algodão, café e fruticultura, enquanto nas segundas estavam presentes apenas nas CS de citricultura, pescado, açúcar e álcool e lazer e turismo rural.

2.3.1 As decisões/ações tomadas

Para uma análise das funções que as CS cumprem neste novo modelo e para complementar a análise de seu caráter, procedeu-se a uma classificação das decisões e ações tomadas, partindo-se das atas das reuniões realizadas pelas CS a partir da sua recriação, em 1997. As ações foram classificadas em: 1) reivindicativas⁴¹, ou

⁴¹ As reivindicações, como se sabe, não são nenhuma novidade nas relações entre setor agropecuário e poder público. O que se quer chamar atenção é o fato de estas reivindicações constituírem-se em decisões discutidas dentro das CS, envolvendo os diversos atores, diferentemente de uma reivindicação individual e realizada de forma dispersa. Esta também é uma das “funções” das CS, ou seja, a de aglutinar os interesses e organizar as reivindicações.

unidirecionais, quando referem-se a “pedidos” ou pressões por políticas discricionárias e que envolvem, normalmente, aumentos de despesas ou diminuição de receitas por parte do poder público; 2) de auto-regulação, normalmente associadas a iniciativas das CS para regular as relações das cadeias, no sentido de buscar maior competitividade interna e externa ao país e eliminar gargalos de forma não exclusivamente dependente do setor público; e 3) de co-gestão e parceria entre setor público e CS, em torno de programas, emissão de pareceres sobre determinados temas e na fiscalização de programas diversos.

Quadro 6: Tabulação das Ações das CS da SAA/SP

Período: Junho de 1997 a Setembro de 1999

Câmara Setorial	No. reuniões	Ações							
		Reivindicativas		Auto-regulação		Co-gestão		Total	
		No. abs.	%	No. abs.	%	No. abs.	%	No. abs.	%
Açúcar e álcool ⁽¹⁾	3	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	100,00
Algodão	5	2	40,0	0	0,0	3	60,0	5	100,00
Arroz ⁽¹⁾	7	1	25,0	1	25,0	2	50,0	4	100,00
Aves	3	1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	100,00
Batata	12	0	0,0	5	83,3	1	16,7	6	100,00
Borracha	4	2	100,0	0	0,0	0	0,0	2	100,00
Café	7	1	11,1	7	77,8	1	11,1	9	100,00
Carne bovina	7	2	28,6	1	14,3	4	57,1	7	100,00
Carne suína	8	0	0,0	5	71,4	2	28,6	7	100,00
Citrus	12	3	42,9	2	28,6	2	28,6	7	100,00
Feijão	10	5	100,0	0	0,0	0	0,0	5	100,00
Flores	17	2	20,0	6	60,0	2	20,0	10	100,00
Frutas	13	4	25,0	5	31,3	7	43,8	16	100,00
Hortaliças	18	4	40,0	3	30,0	3	30,0	11	100,00
Leite	15	5	41,7	4	33,3	3	25,0	12	100,00
Mandioca	11	0	0,0	7	87,5	1	12,5	8	100,00
Milho	5	2	50,0	2	50,0	0	0,0	6	100,00
Ovos	4	3	37,5	3	37,5	2	25,0	8	100,00
Pescado	14	10	55,6	7	38,9	1	5,6	18	100,00
Prod. Apícolas	8	3	60,0	1	20,0	1	20,0	5	100,00
Soja ⁽¹⁾	3	2	66,7	1	33,3	0	0,0	3	100,00
Trigo ⁽¹⁾	4	1	50,0	0	0,0	1	50,0	2	100,00
Lazer e turismo	7	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	100,00
Total	197	54	34,8	64	41,3	37	23,9	155	100,00

Fonte: Pesquisa de campo.

(1) CS que não se reuniram em 1999.

Os resultados quantitativos da tabulação das decisões tomadas (ver item dos procedimentos metodológicos) tomadas encontram-se no **Quadro 6**. A descrição das ações é apresentada de forma resumida no Anexo 2⁴².

As ações reivindicativas, embora sejam numerosas, assumem uma posição intermediária entre as demais ações e caracterizam-se por diversas formas, que podem ser assim sistematizadas:

- reivindicações direcionadas ao secretário da Agricultura, que referem-se a: a) solicitações nas quais o secretário tem poder de decisão (por exemplo, a criação de órgãos de análises laboratoriais em institutos de pesquisa estaduais existentes, ou defesa de órgãos já existentes que se pretende eliminar, a venda de sementes por órgãos públicos, a elaboração de projetos de lei ambientais que sejam mais favoráveis ao setor, etc) e b) pedidos para que o secretário interceda junto a outros órgãos, desde estaduais, como a Secretaria da Fazenda, até federais, como Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Câmara de Comércio Exterior;
- reivindicações para a Secretaria da Fazenda do Estado. Nesta categoria concentra-se a maior parte das solicitações, referentes principalmente a alterações na legislação tributária, tais como: a) redução de alíquota de ICMS para diversos produtos agrícolas não incluídos na cesta básica e insumos utilizados na produção; b) inclusão de cobrança de ICMS para importação de produtos concorrentes; c) utilização de crédito de ICMS para aquisição de insumos e equipamentos para utilização produtiva (refere-se tanto ao crédito das indústrias de processamento quanto ao crédito interestadual); d) legislação referente à emissão de nota fiscal pelo produtor; e) abertura de linhas de crédito através do Feap (Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca); etc.;
- reivindicações para órgãos públicos federais: a) tributárias, de isenção ou redução da alíquota de impostos federais, como PIS/Cofins, IPI, impostos de importação de máquinas e equipamentos; b) sobre política agrícola, para concessão de EGF (empréstimos do governo federal) e financiamento; c) sobre política de subvenções

⁴² Para maiores detalhes, é possível consultar as atas das reuniões realizadas na Secretaria da Agricultura, ou na página da Internet da Codeagro (Coordenadoria dos Agronegócios da Secretaria da Agricultura).

- ao produtor. Tais solicitações contam, geralmente, com o apoio ou endosso do secretário da Agricultura.;
- resolução de problemas emergenciais, envolvendo outras secretarias, como a Vigilância Sanitária e a Secretaria do Meio Ambiente;
 - pedidos de providências com relação à sanidade na fronteira, tais como implantação de barreiras interestaduais para produtos sem certificação de origem e fiscalização na fronteira sobre produtos e embalagens com risco de contaminação;
 - elaboração de programas mais globais para recuperação dos diversos setores, mas que incluem, na sua maioria, políticas discricionárias de subsídios, reduções de impostos e elevada fiscalização pública⁴³.

É interessante observar como alguns destes pedidos, quando atendidos de forma pontual, especialmente pelo secretário da Agricultura, diretamente ou através de sua intermediação, perpetuam uma relação política de dependência de uma parte do setor agropecuário, através de ações que representam muito pouco diante das necessidades de médio e longo prazos do setor⁴⁴. Além disso, este tipo de procedimento fortalece politicamente aqueles que atendem a essas reivindicações, como, por exemplo, para eleições futuras. No entanto, também verificaram-se outros tipos de ações não-reivindicativas ou unidirecionais.

As ações de auto-regulação verificadas podem ser assim descritas:

- mecanismos para incrementar a qualidade dos produtos, através da implantação de certificação de matéria-prima (sementes, borbulhas e mudas, no caso da citricultura, e ramas, no caso da mandioca) e produto final, como para mandioca, leite, café, carne suína, através de adesão voluntária;

⁴³ Exemplos de planos e programas: Plano Plurianual para Aumento da Área Plantada de Trigo; Programa de Desenvolvimento do Complexo Avícola Paulista; Subsídios para uma Política para a Citricultura; Plano de Expansão da Lavoura Cafeeira; e proposta de erradicação do abate clandestino de bovinos no Estado de São Paulo, todas elaboradas e encaminhadas pelas respectivas câmaras setoriais.

⁴⁴ Vale ressaltar que há uma certa diferenciação entre as reivindicações que surgem de forma organizada partindo do setor produtivo privado e aquelas que surgem nas CS, já que estas são canais privilegiados de relação com o governo (ou seja, cria-se uma situação paradoxal em que o governo institui os próprios órgãos para que se reivindique dentro deles), reforçando o caráter de dependência citado.

- programas de *marketing* e popularização de consumo (como para fruticultura, derivados de mandioca, batata, ovos, carne bovina, carne suína, flores e plantas ornamentais e frutas) e implantação de programas de selo de origem e qualidade (implantação da marca Café de São Paulo e selo paulista da carne suína);
- articulação da cadeia produtiva, com a realização de eventos estaduais (*workshops* e fórum de debates) ou nacionais próprios;
- diagnósticos para identificação de gargalos, através da aplicação de questionários nas cadeias produtivas, estudos de viabilidade de meios alternativos de transportes, como o hidroviário;
- troca de informações e cursos, por meio da realização de palestras e seminários diversos nas reuniões das câmaras, sobre normas de financiamento, sanidade animal e vegetal, normatização e padronização, uso de agrotóxicos, embalagens, identificação de novos mercados, classificação, tributação e diagnósticos de mercado, visitas a estabelecimentos de comercialização;
- formação de sistemas de informação, como a experiência de estimativa de oferta e demanda de milho, que originou um boletim periódico com os dados levantados e propostas de realização para os produtos hortícolas;
- treinamento de mão-de-obra, visando sanidade animal e vegetal (mandioca e citricultura), aumento da qualidade do produto final (café) e capacitação em cursos técnicos de ensino médio (floricultura);
- propostas para incrementar a sanidade vegetal e animal, através de auto-inspeção e auto-erradicação (cancro cítrico e amarelinho na citricultura), proposta de erradicação da peste suína clássica no Estado de São Paulo e proposta de autogestão para controle da mosca branca (floricultura);
- estabelecimento de novas relações comerciais, como na CS do café, através da aproximação entre indústrias e cooperativas, CS de fruticultura com os supermercados, CS de mandioca, através de convênios com Prefeituras para fornecimento de ramas sadias, e CS de pescado, através do projeto de criação do Entrepasto de Pesca em Santos.

Por fim, as ações de co-gestão com a Secretaria da Agricultura e outros órgãos públicos verificadas foram classificadas em:

- normatização e regulamentação de produtos, através da participação em fóruns oficiais, como no caso de mel e produtos derivados no Ministério da Agricultura e frutas, flores e plantas ornamentais no Mercosul. Neste caso, a CS participa na definição de produtos e normas de comercialização no país e entre países juntamente com o governo;
- programas de sanidade animal e vegetal, como aquele de certificação de mudas e borbulhas, elaborado pela Comissão Técnica de Citricultura e avalizado pela CS e o Comitê de Qualidade do Leite, que foi criado pelo governo do Estado paritariamente entre setor público e privado, com o objetivo de elaborar propostas para melhorar a qualidade do leite paulista, e o Programa Estadual de Sanidade Avícola, elaborado conjuntamente entre as associações de representações e governo e encampado pelo governo;
- o Programa Paulista de Melhoria dos Padrões Comerciais dos Produtos Hortigranjeiros, criado pela SAA/SP antes de ser encampado nas CS de fruticultura e de hortaliças (trata-se do programa mais importante destas CS), em que se discutem critérios de classificação e padronização de produtos, desenvolvem-se novas embalagens, mais adequadas e seguras do ponto de vista sanitário e de qualidade, além da rotulagem dos produtos;
- pesquisa e desenvolvimento de produtos, como máquinas e equipamentos (roçadeira, pulverizador e colhedeira para mandioca), embalagens (frutas, hortaliças e flores), e teste de novas variedades (mandioca e café), por meio de auxílio da Fapesp, e de processos, como a tipificação eletrônica de carcaças de suínos, através do Itai (Instituto de Tecnologia de Alimentos vinculado à SAA/SP);
- fiscalização dos programas estaduais, como a atribuição dada pelo governo ao Sindicato do Armadores de Pescado para regular o selo de controle das embarcações que garante isenção de ICMS do óleo diesel para fins pesqueiros, e a fiscalização e garantia de qualidade do leite do Programa Campo/Cidade/Leite da SAA/SP;
- programas de financiamento por meio da articulação direta entre bancos estaduais, BNDES, Cosesp e SAA/SP.

Deve-se ressaltar que estas ações são decisões tomadas nas reuniões das câmaras, o que não significa que tenham sido, necessariamente, implantadas. Muitas ainda estão em implantação e outras não conseguiram seguir adiante, mas, de qualquer forma, representam

a intenção e a decisão conjunta de realizá-las. Mais adiante, serão levantadas algumas das experiências que se concretizaram e estão em implantação.

Além das ações listadas, verificou-se a existência de diversas propostas de discussão que não chegaram a ser implantadas ou por não se conseguir levar a proposta à frente ou por estar em fase de discussão. Entre estas, podem ser citadas: diversas discussões sobre a constituição de fundos de desenvolvimento próprios, tendo como exemplo o Fundepec (da pecuária do corte) e o Fundecitrus (da citricultura), para promover pesquisas tecnológicas, combater doenças de risco em plantas e animais ou promover campanhas de marketing – o que está sendo discutido na CS de mandioca (criação do Fundeman), na de carne bovina para arrecadar recursos para marketing e na de leite (criação do Fundeleite) –; discussão sobre a necessidade de políticas de diversificação de culturas, com apoio da Secretaria da Agricultura; problema das relações de trabalho; etc.

Como se pode verificar no **Quadro 6**, essas ações não ocorrem de forma igualitária nas diversas câmaras, sendo que em algumas predominam as reivindicativas e, em outras, estas desenvolvem-se de forma mais equilibrada com as outras ações (auto-regulação e co-gestão). As CS onde se verifica a predominância das ações reivindicativas são as de açúcar e álcool, borracha, soja e feijão. Curiosamente, estas câmaras não têm se reunido regularmente⁴⁵. As CS que se destacam nas ações de auto-regulação são: batata, café, carne suína, flores e plantas ornamentais, mandioca, milho e lazer e turismo rural. Nota-se que as cinco primeiras desenvolvem ações de promoção de qualidade e marketing.

De forma geral, em comparação com as CS criadas no período anterior, observa-se um caráter de mudança geral do perfil das ações predominantemente reivindicativas para uma maior proporção de ações de auto-regulação e de co-gestão⁴⁶. Isto reforça novamente a passagem do padrão de organizações reivindicativas para o de representação econômica, colocado por Moyano (1988).

Vale ressaltar que o fato de não ocorrerem ações de auto-regulação em algumas CS não significa que o setor em questão não seja organizado, ou que não existam mecanismos

⁴⁵ A CS de açúcar e álcool não se reúne desde dezembro de 1997; a de borracha reuniu-se apenas quatro vezes desde a sua criação, sendo que a última reunião foi em fevereiro de 1999; a de soja parou de se reunir em novembro de 1997 e a de feijão, após um período sem se reunir, voltou para discutir um problema emergencial em torno de autuações da Secretaria da Fazenda e não se reuniu mais desde então.

⁴⁶ No trabalho de Ortega (1996), em que o autor identifica algumas organizações interprofissionais, fica claro que estas ainda assumiam uma caráter reivindicativo junto ao governo.

de coordenação dentro do setor. As decisões e as formas de coordenação podem ocorrer fora do âmbito das CS, ou seja, pode não se reconhecer, em alguns setores, a CS como um espaço para definição dos rumos e das políticas para o setor, o que pode estar ocorrendo diretamente com órgãos federais (ao invés dos órgãos estaduais, de alcance mais limitado) ou no âmbito das grandes empresas. O melhor exemplo é o caso da câmara de açúcar e álcool, que se articula em outros espaços. Outro exemplo é o da borracha natural, devido à política de subvenção federal.

Explorando-se um pouco mais os dados contidos no **Quadro 6**, é possível verificar uma relação inversa entre o número de reuniões realizadas e a proporção de ações reivindicativas, e uma relação direta entre o número de reuniões e a proporção de ações de auto-regulação. Calculando-se o coeficiente de correlação⁴⁷ entre estas variáveis, têm-se os seguintes resultados:

- N. de reuniões das CS em relação à % de ações reivindicativas = -0,262405;
- N. de reuniões das CS em relação à % de ações de auto-regulação = 0,18494.

Estes coeficientes podem indicar que as ações de auto-regulação dinamizam as CS, fazendo com que se mantenham ativas, enquanto aquelas que permanecem com ações predominantemente reivindicativas, perdem o dinamismo, devido ao não atendimento dos pleitos por parte do Estado, e deixam de se reunir.

2.4 Análise das Novas Relações entre Grupos Privados e Estado nas CS

Ao se analisar com mais detalhes as ações tomadas pelas CS, é possível realizar, além de uma mera abordagem quantitativa, uma avaliação do significado que estas trazem.

Nas ações reivindicativas, o Estado tem um papel bastante ativo: a ação dos grupos privados termina com a palavra final do governo no que se refere ao pleito, demonstrando, também, uma relação de dependência dos grupos privados para com o Estado. Assim,

⁴⁷ O coeficiente de correlação demonstra o grau em que duas variáveis estão relacionadas entre si: quando estão positivamente correlacionadas, isto é, quando a variável **a** aumenta com o aumento da variável **b**, o valor do coeficiente é positivo (acima de zero); quando estão negativamente correlacionadas, o valor do coeficiente é negativo. Os valores máximo e mínimo do coeficiente são, respectivamente, 1 e -1.

ocorre uma relação em que a formulação da proposta parte dos grupos, mas a implementação ou o ônus (no caso de isenção ou redução de tributos) recai sobre o Estado.

Nas ações de auto-regulação, a formulação e a implementação são realizadas fundamentalmente pelos atores privados, em benefício dos membros participantes, sendo que as ações, nestes casos, podem prescindir do aparato público para funcionar. O melhor exemplo é a certificação de origem, com busca de aumento de qualidade, e de adesão voluntária⁴⁸. O Estado assume um papel complementar nas ações, agindo de forma reativa (mas não passivo ou dependente), pois responde às proposições dos grupos privados, apoiando-as ou não. A diferença em relação às ações privadas exclusivas é que, nas CS, o governo incentiva e dá condições para que os grupos se organizem. Por parte dos grupos privados, o Estado representa um papel importante ao “dar o status público”, aumentando os recursos políticos dos membros das CS, que também acabam por utilizar a infraestrutura colocada à sua disposição pelo governo (a secretaria executiva tem um papel importante em centralizar as informações, convocar reuniões, contatar órgãos estaduais, federais ou internacionais, encaminhar as decisões e pleitos ao secretário da Agricultura, além de efetuar o próprio trabalho administrativo de elaborar atas e divulgar, redigir documentos, etc.). É interessante observar que uma ação reivindicativa que não resulte em implementação por parte do Estado pode culminar em uma ação de auto-regulação, desde que os grupos assumam implantá-la com seus próprios recursos.

Por fim, as ações de co-gestão envolvem interesses comuns entre as agências do governo e grupos privados, com formulação e implementação compartilhada. Em alguns casos, as agências públicas necessitam do setor privado para prover informações técnicas, como na elaboração de normas e classificação (normatização de produtos novos, normas para Mercosul e Programa Paulista de Melhoria dos Padrões Comerciais dos Produtos Hortigranjeiros, para classificação de frutas e hortaliças). Além disso, em programas de adesão voluntária, como este último, a aprovação e a adoção das normas cabem aos membros do setor privado, dependendo destes para seu sucesso. Nos programas que visam aumentar a sanidade e a qualidade dos produtos, como no caso do leite (Programa de

⁴⁸ Existem exemplos desta natureza que surgiram no seio do setor privado, como o selo de qualidade da Abic (Associação Brasileira da Indústria de Café), e da AAO (Associação de Agricultura Orgânica), e a marca Café do Cerrado, articulada pela Cacer (Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado em Minas Gerais).

Qualidade do Leite) e de citricultura (mudas e borbulhas), o setor público também necessita do setor privado para subsidiar a elaboração de normas compatíveis com sua capacidade de adesão e de seu apoio nas medidas de fiscalização e punição. Já na área de pesquisa e tecnologia, os grupos interessados no desenvolvimento de produtos e processos formulam seus projetos (com apoio ou não do setor público) e encaminham pedidos de auxílio financeiro aos órgãos financiadores, sem esperar os canais tradicionais de pesquisa pública, que possuem poucos recursos.

É importante salientar que estas ações não são estanques. O fato de uma CS priorizar ações de auto-regulação não implica que esta não encaminhe, em alguns momentos e para determinados fins, reivindicações ao governo estadual, como, por exemplo, visando diminuir a carga tributária. Apenas se quer ressaltar que esta forma de atuação não é exclusiva para alguns grupos.

Com relação ao alcance das ações tomadas, verificou-se que aquelas de auto-regulação envolvem objetivos econômicos, como a eliminação de gargalos, a articulação da cadeia produtiva e a busca por políticas que antes eram garantidas pelo Estado (como crédito, seguro, pesquisa e tecnologia). Casos interessantes são o da CS de mandioca, que busca, através de auxílios da Fapesp, equipamentos e máquinas adaptadas à cultura, em conjunto com o IAC (Instituto Agrônomo de Campinas), e o da CS de carne suína, que também possui um projeto financiado pela Fapesp, através do Ital, para desenvolver a tipificação eletrônica de carcaça, que possibilitará a classificação da carne de acordo com a capacidade de retenção de água e da gordura intra-muscular, viabilizando preços diferenciados conforme a qualidade obtida.

No entanto, a novidade das ações reside em relações mais duradouras e de resultados que se verificam ao longo do tempo, como aquelas manifestas na busca por melhor qualidade nos elos da cadeia e nas ações de marketing relacionadas. Verifica-se que estas ações são as que mais têm dinamizado as CS, como a do leite, ao discutir e redefinir padrões de qualidade similares aos países com os quais o Brasil compete, e a do café, que desenvolveu a Campanha de Qualidade do Café, a partir da qual distribuiu 35.000 manuais em diversos eventos de treinamento para produzir um café de qualidade em 1998, com uma reedição da Campanha em 1999 e 2000 .

Estas ações representam a busca pela segmentação e pela ampliação de mercados, através da garantia de qualidade, caracterizando, assim, uma tentativa dos diversos setores da cadeia produtiva de recuperar o setor sem que necessite da intervenção direta do Estado. É uma forma de regulação privada, que é fortalecida a partir da articulação da cadeia e reforçada com a participação do Estado garantindo o status público. Um dos exemplos desta articulação, citado pelos membros participantes das CS e da SAA como uma articulação da cadeia produtiva que “deu certo”, é a CS do café. Portanto, uma análise deste processo é realizada com mais detalhes no item a seguir

2.5 As Ações de Auto-Regulação do Setor Cafeeiro Paulista

O setor cafeeiro brasileiro, assim como verificado no sucroalcooleiro, vem sendo atingido por um processo de reestruturação diante da desregulamentação ocorrida desde o início da década de 90. Com a extinção de organismos que regulavam a oferta do produto em âmbito internacional, como os Acordos Internacionais de Café (AIC), e a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC)⁴⁹, órgão criado em 1952 para coordenar a política cafeeira de incentivo à produção e à administração do mercado, e com um estoque elevado do produto no mercado internacional, com conseqüente queda nos preços, o setor cafeeiro entrou em uma depressão profunda, tanto nas atividades agrícolas, com redução de área plantada e da produção, quanto nos setores exportadores e de processamento.

Segundo Vegro (1997), após a crise de preços, que perdurou de 1990 até meados de 1994, o número efetivo de cafeicultores situados em áreas marginais reduziu-se substancialmente, enquanto houve aumento da produção no cerrado mineiro. Em São Paulo, o número de produtores passou de 49.028, em 1990/91 para 34.197, em 1994/95. Destes, 78% dos estabelecimentos tinham até 50 ha.

A perda de competitividade do produto brasileiro foi agravada, segundo os pesquisadores, pela perda de qualidade do produto, devido à mistura ilegal de outros grãos e à presença de impurezas. Segundo Saes e Farina (1999), pela política anterior, não havia

⁴⁹ Segundo Farina (1996), o IBC assumiu a regulamentação interna de forma a compatibilizar as políticas de estabilização da oferta interna e externa, através de um programa de estímulo ao consumo interno. Esse programa incluiu estímulos à indústria de café solúvel e de café torrado e moído, mediante subsídios para aquisição de matéria-prima e investimentos, e preços tabelados para o consumidor. Essa forma de regulamentação acabou no final dos anos 80, com o fim do Acordo Internacional do Café e a extinção posterior do IBC, em maio de 1990.

incentivo para se produzir e vender com qualidade. O tabelamento de preços em torno de um único produto restringia a busca de segmentação de mercado.

Paralelamente à crise no mercado tradicional de café, mudanças no setor começaram a ser evidenciadas. Segundo Farina (1997), ao mesmo tempo em que estagnava a demanda pelo café nos principais países importadores, crescia a demanda por cafés considerados especiais, como premium e gourmets.

Os países produtores de café arábica passaram a diversificar a produção de forma crescente, buscando a certificação de origem, padrões de colheita, preparo e agressividade em marketing internacional (Vegro, 1997).

No Brasil, pós-desregulamentação, a perda de competitividade, aliada à crescente demanda por produtos como cafés “expressos” e nichos de consumo específicos, fez crescer estas estratégias no país, de forma privada, mas com o apoio do Estado. Em 1993, verifica-se o primeiro café com denominação de origem no país, através da criação da marca “Café do Cerrado”, do Triângulo Mineiro. Até então, todos os cafés eram classificados igualmente como “Cafés do Brasil”. O Café do Cerrado possuiu, desde o início, um padrão empresarial, resultando numa cafeicultura altamente competitiva, que vem conquistando espaços no abastecimento interno e na exportação de café arábica.

Outras iniciativas privadas são as estratégias da Associação Brasileira da Indústria de Café – Abic, no sentido de promover a qualidade e resgatar a confiança do consumidor, buscando o aumento do consumo interno. Uma das estratégias culminou com a criação do Selo de Pureza Abic, cuja presença na embalagem indica ao consumidor que o produto não contém impurezas e/ou misturas. Este programa é financiado pelas próprias indústrias, sendo que as empresas que apresentam qualidade abaixo das normas de pureza são denunciadas aos órgãos de defesa do consumidor. O número de empresas participantes do programa passou de 220, em 1988, para 532, em 1997, ou 60% do café produzido no país (Saes e Farina, 2000). A proporção das empresas que apresentam nível de impureza superior ao estipulado pela legislação caiu de 30% para 5%, no mesmo período (Farina, 1996 e Vegro, 1999). Há um reconhecimento de que a reversão de queda do consumo interno de café (passou de 8,2 milhões de sacas de 60 kg, em 1992, para 10,1 milhões em 1998) e a recuperação da qualidade do café nacional foram reflexo desta iniciativa da Abic, visão compartilhada por Saes e Farina (1999) e Vegro (1997).

Pelo lado da torrefação, a presente reestruturação envolve a busca pela ampliação da sua participação no mercado, com maior profissionalização e acompanhamento dos custos, bem como via aquisição direta e contratos de fornecimento. Há uma tendência de segmentação da linha de produtos com *blends* diferenciados: novas opções de bebidas, como café orgânico e descafeinado; novos aromas, com variados graus de torra; e adoção de novas embalagens, propiciando maior vida útil ao produto. Por fim, verifica-se um esforço visando a exportação de café torrado e moído (Vegro, 1997).

No Estado de São Paulo, as empresas e os grupos de interesses não podem ser desvinculados desse processo, sendo que a linha de ação da câmara setorial, cujas atividades se iniciaram também nesse período, está inserida nesse processo de reestruturação mais geral.

A CS do café, vinculada à SAA/SP, foi criada inicialmente em 14/04/92, através da Resolução SAA-23. Esta primeira CS funcionou, conforme analisado no capítulo 2, mais como órgão auxiliar à Secretaria da Agricultura e como espaço de canalização das reivindicações do setor aos órgãos públicos⁵⁰. Analisando-se as atas das reuniões deste período, verificou-se que, nesta CS, discutiram-se basicamente: propostas de pedidos de liberação dos recursos do Funcafé⁵¹ para o Estado; solicitação de prorrogação das dívidas; pedidos de uso de crédito subsidiado; redução do ICMS para o café torrado e moído de 18% para 7%, com inclusão do produto na cesta básica⁵²; Plano de Recuperação da Cafeicultura Paulista; problema da guerra fiscal dos outros estados, que possuem ICMS mais reduzido em comparação ao do Estado de São Paulo; reestruturação da pesquisa cafeeira; pedido para adoção do café na merenda escolar; solicitação para acabar com

⁵⁰ No regimento interno da CS consta, sobre o seu objetivo: “Desenvolver a cafeicultura no Estado (...) compatibilizando os setores público e privado, viabilizando as reivindicações e propostas, servindo como fórum permanente de discussão e integração entre os segmentos envolvidos”. As reivindicações geralmente estavam voltadas para que o secretário de Agricultura fizesse gestões junto aos órgãos do governo federal.

⁵¹ Trata-se do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, que, em 1986, absorveu os recursos recolhidos pelas cotas de contribuição sobre o volume de café exportado. Com o fim do IBC, os recursos do Funcafé permaneceram nas mãos do governo federal em caráter provisório, através do MICT. O café é uma das poucas culturas que dispõem de recursos próprios, formados a partir de um imposto sobre as exportações de café. Outros exemplos de setores que possuem recursos públicos gerenciados privadamente são o Fundecitrus e o Fundepec, no Estado de São Paulo.

⁵² Este pleito foi atendido pelo governador em agosto de 1995, através do Decreto n. 40.266, fruto das discussões da Câmara Setorial. Esta medida, inicialmente, tinha validade anual, tendo que ser renovada, promovendo a necessidade de pleitos anuais junto ao governador, e que sempre foram atendidos. Logo após, em outubro de 1995, foi concedido o deferimento de ICMS nas aquisições de café verde.

imposto discricionário do café brasileiro na Europa e Argentina; implantação do café robusta em áreas marginais ao café arabica⁵³.

Ao mesmo tempo, surgiram iniciativas não-reivindicativas, como a proposta da Abic de realizar uma campanha de marketing, com elevação da qualidade do café de São Paulo, os cursos de formação para classificadores de café e a instituição de prêmio de “Qualidade do café paulista”, através da BM&F.

Com a recriação da CS, em 17/07/97, a partir do novo modelo, conforme apresentado no capítulo 2, as ações da CS retomaram um outro rumo. Foram priorizadas ações que visavam o aumento da qualidade do produto, associadas a estratégias de comunicação e marketing.

A partir da sua formação, foram constituídos grupos de trabalho, que se reuniram e traçaram linhas de atuação. O Grupo de Comunicação e Marketing elaborou um plano de marketing, tendo como linha mestra a criação e promoção da marca “Café de São Paulo”, com logotipo e *folder* de divulgação. A proposta inicial de adotar e divulgar a marca em todos os eventos programados (nacionais e internacionais), acoplada a um programa de treinamento para produção de café com qualidade, que foi elaborado pelo Grupo de Certificação de Qualidade e Origem, foi sendo implantada pela CS. Este programa de treinamento incluía cursos aos produtores para preparo do café natural, seco ao sol, treinamento de classificadores, provas com torração mais escura, credenciamento de laboratórios para emissão de certificado de origem e qualidade e criação de outros padrões para café.

Assim, foram programados eventos, como a Exposição Cultural do Café, em outubro de 1997, e o “Café da manhã com o governador”, em novembro do mesmo ano, para lançamento e promoção da marca e degustação do café paulista de várias regiões, visando o envolvimento do Executivo com as propostas da câmara setorial. Os custos dos folhetos e da campanha foram rateados entre as entidades participantes da CS. Estas iniciativas foram importantes pelo valor simbólico de resgatar o valor do café do Estado de São Paulo e promover uma articulação entre os segmentos da cadeia cafeeira⁵⁴.

⁵³ O café robusta provém da espécie *Coffea canephora*, sendo indicado para plantio em áreas onde o café arabica não se desenvolve adequadamente. Esta variedade é bastante utilizada para fabricação do café solúvel, e não é plantada no Estado de São Paulo, tendo que ser importado de outros estados.

⁵⁴ Ver Diário do Comércio de 27/11/97: “Café paulista ganha logomarca: o selo promocional foi lançado ontem no Palácio dos Bandeirantes”.

A partir daí, a logomarca esteve presente em diversos eventos comerciais e de análise de mercado, tais como seminários nacionais e internacionais de café, visita a SCAA – Specialty Coffee Association of America, e eventos internacionais na Filadélfia, com a distribuição de folhetos de divulgação.

Para articular a Campanha com a melhoria da qualidade, foi realizada uma Campanha de Qualidade para o Café de São Paulo na safra 98/99, a partir das seguintes ações básicas: realização de seis grandes eventos em cidades como Marília, Garça, Franca e Pinhal e São Manuel, com palestra para produtores e agrônomos; elaboração e distribuição de 35.000 exemplares de um Manual de Qualidade contendo recomendações para correta preparação do café; realização de diversos seminários para preparação de monitores para difusão de conhecimentos da campanha; e dias de campo em diversas regiões produtoras. Estas ações envolveram órgãos da SAA/SP, como a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – Cati, e a Campanha foi relançada na safra 1999/00 com a mesma magnitude.

Como complemento destas ações, o Sindicafé implantou um programa permanente de treinamento em classificação e degustação do café em São Paulo, o mesmo realizado pela Abic no Rio de Janeiro.

Outra ação foi a formação de grupos de trabalho para estudar a viabilização da certificação do Café de São Paulo, nos moldes da marca “Café do Cerrado”, de Minas Gerais. Foram feitos diversos estudos, visitas a potenciais órgãos certificadores e elaboração de modelos de gestão, mas até o momento não foi possível concretizar a certificação do produto.

Realizou-se, também, uma aproximação entre indústrias torrefadoras e regiões produtoras, através de um programa de visitas de 20 torrefadoras às regiões produtoras, concretizando contratos de compra direta com cooperativas

Com relação aos resultados alcançados até o momento com estas iniciativas, pode-se citar, em primeiro lugar, que a criação da marca Café de São Paulo representou, para os segmentos envolvidos com a produção, processamento e venda de café, um resgate da identidade, com um forte valor simbólico de estímulo à busca pela qualidade e expansão do mercado.

Entre os resultados mais práticos destas iniciativas, está a inclusão do café da Região da Mogiana, junto com as regiões de Minas Gerais, no Projeto Gourmet da OIC

(Organização Internacional do Café), que premia cafés de alta qualidade para “expresso” com preços superiores. Na realidade, esta iniciativa permitiu a introdução da Região Mogiana, enquanto produtora de café de excelente qualidade, dentro da OMC – Organização Mundial do Comércio, um canal de divulgação mundial de café de qualidade, antes só oferecendo este reconhecimento para os cafés de Minas Gerais.

Outro resultado prático foi a premiação inédita dos cafés de São Paulo no Concurso illycafé⁵⁵. Este concurso é bastante reconhecido no Brasil e no mundo, sendo que as regiões vencedoras sempre pertenciam ao Estado de Minas Gerais. Em 1999, pela primeira vez, o café de São Paulo obteve o primeiro lugar, bem como os 2º, 3º e 4º lugares também paulistas.⁵⁶

Além disso, as Campanhas de Qualidade favoreceram a criação de associações de produtores de café já voltados para o mercado de cafés de qualidade, como em Piraju, na região da Sorocabana, e também na região de Garça, onde se estuda a implantação de selo de origem visando a qualidade do café. Estas ações têm sido monitoradas pelas cooperativas de cafeicultores, que irradiam nas regiões produtoras as campanhas de qualidade, com o envolvimento de cooperativas, sindicatos rurais patronais e de trabalhadores, SAA/SP, através das Casas de Agricultura, e Prefeituras Municipais. Segundo entrevistas com alguns dirigentes das cooperativas, os resultados do aumento da qualidade já têm mostrado reflexos nas vendas, com ampliação da colocação no mercado internacional e preços mais bem recebidos.

É importante salientar que as preocupações dos produtores com a colocação no mercado (nacional e internacional) e diferenciais de preços em torno da qualidade já existiam previamente, mas foram catalisadas por intermédio de iniciativas conjuntas através da CS.

⁵⁵ A illycafé é uma torrefadora italiana reconhecida pela alta qualidade de seus cafés “expresso”. A empresa necessita majoritariamente do café arábica brasileiro para composição de seu *blend* e instituiu um concurso anual para qualidade do café no Brasil em 1991, visando comprar os melhores cafés premiados para processamento, pagando entre 25% e 30% acima dos preços internacionais.

⁵⁶ Os municípios de origem dos cafés premiados foram: São Sebastião da Gramma, Sarutaiá e Tejujá para, respectivamente, o 1º e 4º lugares, o 2º lugar e o 3º lugar. Os demais vencedores foram cinco produtores de Minas Gerais e um do Paraná. Ver: Jornal do Café, ABIC, ano IX, no. 99, de novembro de 99. Contribuiu também para a premiação paulista o fato de que, pela primeira vez, aceitou-se o café cereja descascado, que é produzido em São Paulo.

Outra observação refere-se ao fato de que muitas destas iniciativas (de aumento da qualidade do café brasileiro) também estão vinculadas aos interesses da indústria torrefadora e às ações que já estavam sendo desenvolvidas pela Abic. A sua representatividade é bastante elevada, considerando que a Abic congrega 540 empresas, que respondem por 80% do total de café produzido no país (Saes e Farina, 1999).

Os consumidores mais exigentes e de maior poder aquisitivo são os mais beneficiados deste processo, tendo acesso a uma maior variedade de cafés especiais, de ótima qualidade, uma vez que dificilmente este padrão de qualidade consiga atingir, num primeiro momento, todos os cafés consumidos, pois o incentivo para produção deste tipo de café ainda é o preço mais elevado.

Os marginalizados deste processo são os trabalhadores rurais. Primeiro, porque não fazem parte destas discussões e, segundo, porque algumas medidas tomadas podem contrariar seus interesses. A discussão sobre a mecanização da colheita é ausente na CS, e sua adoção é vista pelo setor produtivo como um avanço na diminuição de custos e na modernização da produção. Estimativas indicam que o custo da mão-de-obra de colheita manual por saca de café corresponde a cerca de 23% do custo operacional total, sendo que a mecanização da colheita representa uma economia de 21,2% no custo operacional total para café adensado e de 22,5% para o cultivo tradicional⁵⁷ (Vegro et alii, 2000). Os dados ainda indicam que uma máquina colheitadeira pode eliminar 96 empregos.

Estas “políticas”, na realidade, representam uma tentativa de substituir a regulação pública baseada em preços e em volume de oferta, predominante no período anterior, pela adoção de estratégias voltadas para o consumidor, visando ampliar as possibilidades para produtores, indústrias e exportadores, especialmente procurando ocupar um espaço no mercado internacional que ainda está em formação. No entanto, resta saber se estas ações serão suficientes para substituir a coordenação anterior. Alguns setores agrícolas ainda buscam a primeira estratégia, atuando em torno dos órgãos federais que controlam os estoques e os recursos do Funcafé. Além disso, políticas de financiamento da produção e de estoques visando regularização da oferta, melhorias na produtividade e aumento da produção merecem ainda definições, sendo que as estratégias de marketing dos países concorrentes são bastante agressivas. É interessante notar que estas estratégias de marketing

⁵⁷ Dados calculados para a Região de Franca. Para maiores detalhes, ver Vegro et alii (2000).

também começam a ser adotadas em fóruns nacionais, como no CDPC⁵⁸, através da criação do Programa “Cafés do Brasil”, em 2000. Trata-se de um projeto de promoção desta marca no exterior e no Brasil, com recursos do Funcafé⁵⁹. No entanto, os recursos liberados de R\$ 2,1 milhões, se comparados aos cerca de US\$100 milhões anuais gastos nos programas de marketing dos café das Colômbia entre 1960 e 1995⁶⁰, parecem insuficientes⁶¹.

2.6 Considerações Finais

Nas CS ligadas à SAA/SP, verificou-se uma mudança no caráter de funcionamento, em função dos interesses públicos e privados na continuidade destes fóruns. Em um primeiro momento, estas haviam surgido como uma forma de adequar o aparato público à crise fiscal, sem um papel claramente definido. Considerava-se que o seu papel era o de complementar e auxiliar os órgãos públicos e buscava-se, primordialmente, “integrar” os setores privados aos diversos órgãos públicos vinculados à SAA/SP, de forma a otimizar a atuação destes órgãos. A participação dos membros dos setores públicos era bastante elevada, predominando, no funcionamento destas câmaras, propostas e ações reivindicativas unidirecionais. Em sua maioria, estas CS funcionaram de forma aleatória de 1991 até 1996, pela própria incapacidade de manter o setor privado integrado e participando destes fóruns como órgão “de apoio” do setor público.

Em 1996, iniciou-se a preparação para o segundo modelo das CS, recriadas a partir do ano seguinte. Um caráter geral envolvido nestas mudanças é a gradual substituição da atenção, por parte da SAA/SP, à “agricultura”, pelo chamado “agronegócio”, incorporando as cadeias produtivas. Isto reflete, ao mesmo tempo, a visão de sua função em atender ao

⁵⁸ Trata-se do Conselho Deliberativo da Política Cafeeira, criado em 1996 para gerir os recursos do Funcafé e definir políticas para o setor. O CDPC é um órgão público com participação oficial das representações dos segmentos da produção agrícola, indústria torrefadora e da exportação, podendo ser considerado, pelas suas características, a Câmara Setorial do Café em âmbito nacional. Segundo entrevista com Nathan Herczowicz, (1999), presidente da CS do café, o CDPC tem trabalhado com linhas de crédito, gestão de estoques, recursos para marketing e pesquisa; criou o Consórcio Brasileiro de Pesquisa Cafeeira, coordenado pela Embrapa, que gerencia recursos para pesquisa junto a faculdades, institutos de pesquisa e a Embrapa, mas tem deixado de formular políticas duradouras para o setor.

⁵⁹ Conforme O Estado de São Paulo (22/03/2000): “Programa vai reestruturar setor cafeeiro: O “Cafés do Brasil”, financiado pelo Funcafé, atingirá toda a cadeia produtiva”.

⁶⁰ Conforme Saes e Farina (1999).

⁶¹ A campanha de marketing da Abic por ocasião do selo de qualidade gastou cerca de US\$ 20 milhões em 9 anos (Saes e Farina, 2000).

setor mais moderno, visto como “negócio” econômico, ficando os problemas associados ao emprego com as CS da Sert/SP ou outros fóruns públicos, e uma visão ideológica de retirada do Estado das atividades de proteção e regulamentação do setor agropecuário. Assim, os interlocutores privilegiados passam a ser do setor privado não mais por meio de sua representatividade coletiva, mas a partir da importância econômica enquanto empresas.

Verificou-se, neste novo modelo, uma diversidade assumida nas ações, que não se restringem àquelas reivindicativas ou de lobbies, passando a incorporar ações de auto-regulação e de co-gestão com as políticas públicas, embora em proporções bastante variáveis para cada cadeia produtiva. Estas mudanças refletiram, em um primeiro momento, a ausência de receptividade às diversas reivindicações colocadas pelos grupos de interesses ao governo, bem como um certo amadurecimento de alguns setores privados no sentido de reconhecer que não poderiam depender das ações exclusivas do governo para sua sobrevivência. Nesse sentido, a “política” possível foi a busca por aumento da competitividade perante outros estados, países e produtos concorrentes, através, principalmente, do marketing e da busca pelo aumento da qualidade. Por outro lado, o crescimento de políticas de parceria com o setor privado, com responsabilidades delegadas, também é um sinal da menor capacidade do governo em implantar suas políticas por si só.

A manutenção da existência das CS com uma função maior do que a troca de informações e de aglutinação de reivindicações, foi garantida através deste tipo de arranjo, no segundo modelo implantado, o que pôde ser verificado a partir da relação positiva entre o número de reuniões e as ações de auto-regulação, que dinamizaram os debates, embora de maneira não uniforme em todas as câmaras. Os interesses dos membros do governo parecem ser o de garantir esta auto-regulação, já que, diante da perda de recursos da SAA/SP e da capacidade diretiva de elaborar e/ou implantar políticas agrícolas, esta seria uma forma de garantir a inserção política e técnica da SAA/SP, como um modo “possível” de atuação e de manutenção dos grupos de interesses próximos de si.

Os resultados alcançados indicam que pode haver um certo *trade-off* entre a ação do Estado e a auto-regulação. Por exemplo, se as políticas fossem implantadas pelo Estado, muitas ações não necessitariam de uma auto-regulação por parte do setor privado. As ações de auto-regulação multiplicam-se exatamente por que há um reconhecimento, inclusive

pelas agências governamentais, de que o Estado não tem mais condições de implantar políticas discricionárias para favorecer o setor agrícola.

Desta forma, as ações dos grupos privados, embora mantenham ainda na pauta ações reivindicativas, evoluem para outras formas, na busca da sobrevivência econômica, entre as quais podem ser citadas: a) aquelas que procuram uma segmentação do mercado para ampliar fatias de mercado dos grupos privados envolvidos; b) aquelas que visam o controle dos competidores tanto internacionais (através de limitação da entrada de produtos de outros países) quanto nacionais (através da limitação da entrada de produtos de outros estados, por motivos sanitários, da guerra fiscal e da criação da denominação de origem); e c) aquelas que objetivam reduzir custos de produção e transação (uso da mecanização em culturas em que isto ainda não ocorre, desenvolvimento de novas variedades, padronização e classificação de produtos), em forma de parceria com o Estado.

No caso específico do café, vale ressaltar que a auto-regulação faz parte de um processo paulatino de mudança do modelo de regulação de “controle de oferta” para o de atendimento à demanda diversificada e mais exigente do consumidor (nacional e internacional).

Estas ações aproximam-se das associações de caráter econômico levantadas por Moyano (1998), que beneficiam primordialmente os participantes dos arranjos (geralmente empresários individuais⁶²) e não o total do setor. A partir destas mudanças, ocorrem também alterações em relação ao que estes setores consideram “política pública”. Nesse processo de reestruturação, as chamadas políticas públicas reivindicadas pelos setores mais modernos passaram a ser a redução do chamado “custo Brasil”⁶³, que se traduz em redução de impostos, de taxas de juros e de obrigações trabalhistas e aumento do uso de tecnologias, o que culmina com a redução do uso de mão-de-obra. Além disso, uma forte preocupação reside na atuação do Estado para diminuir o protecionismo nos países importadores em favor do setor empresarial nacional.

Esta visão empresarial, de atuar independentemente do Estado e, ao mesmo tempo, buscar seu apoio, fica clara na entrevista de Américo Sato (2000): “No passado o Estado

⁶² Embora a coordenação destes arranjos caiba à associações de interesses como, por exemplo, Sindicafê, Associação Paulista de Criadores de Suínos, Fundepec, entre outras.

⁶³ Conforme entrevistas com lideranças como Américo Sato (2000), presidente da Abic de 1991 a 1995 e vice-presidente de 1996 a 1999, e Luiz Hafers (2000), presidente da SRB.

fazia tudo, o setor privado tinha o Estado como pai. (...) Eu sou contra o fato do empresariado só fazer reivindicações, desta forma nunca vamos sair deste estágio. Enquanto o Estado vai definhando, vamos definir juntos porque só pensamos no Estado. Acho que não. Temos que sobreviver, prosperar sem o Estado. Temos que nos preparar para enfrentar países onde o peso do Estado não é tão grande. Um dos pontos que nos preocupamos é o peso do custo Brasil, onde o Estado tem grande importância em modificá-lo, em aspectos financeiros, trabalhistas: existem coisas que o Estado tem que resolver. Mas não é só o Estado. Tem que ser o Estado mais a iniciativa privada.”

Assim, há uma fusão entre público e privado, em que o papel da “política pública” é visto como impulsionador da competitividade empresarial, deixando alguns atores e assuntos excluídos deste processo (por exemplo, os pequenos produtores com baixo poder de representação e que não conseguem entrar nesta corrida competitiva, os trabalhadores rurais e agrícolas, a questão ambiental)⁶⁴. O poder público também se beneficia destes arranjos, pois, com o aumento da competitividade internacional, promove-se também um aumento da produção e arrecadação, ao mesmo tempo em que se preserva o poder discricionário do Estado.

Esse caráter dual da arena política (entre os incluídos e excluídos) enseja a necessidade de formulação e implementação de políticas abrangentes em outros fóruns, que não devem ser confundidas com a auto-regulação dos grupos empresariais, com o risco de o governo tornar-se colonizado pelos interesses privados dentro do que as agências públicas consideram a forma “possível” de atuação.

Desse modo, as chamadas “políticas” (lembre-se que, oficialmente, na SAA/SP, cabe às CS o papel de formular as políticas para os diversos setores) formuladas neste novo arranjo acabaram resultando em ações privadas pela busca de segmentação de mercado, aumento de qualidade na cadeia e eliminação de gargalos que dependem, em grande parte, da ação do próprio setor privado, distanciando-se cada vez mais de políticas públicas abrangentes, que seriam em benefício geral da sociedade.

Os trabalhadores rurais acabam ficando à margem deste processo, já que não são membros da maioria das câmaras e, quando o são, têm dificuldade em impor uma discussão sobre os problemas que lhes afligem diretamente (geração de emprego, qualidade de

⁶⁴ Marsden (2000) chama este processo de “hibridização” entre Estado e firmas na arena regulatória.

emprego, relações trabalhistas, treinamento e qualificação, etc.). A sua não-participação é justificada pelos membros das CS por considerá-las um fórum empresarial, sendo que os trabalhadores não são considerados agentes “relevantes” nestas estratégias privadas. Além disso, existe a justificativa de que há poucos quadros aptos a participarem das reuniões de todas as CS, já que são sempre os mesmos representantes da Fetaesp.

Contribui para esta percepção, o baixo poder organizativo dos trabalhadores rurais, suficiente para “obstruir” ou colaborar com as estratégias empresariais, bem como fato de a organização dos trabalhadores rurais guardar uma característica do primeiro modelo, de caráter ideológico e universalista, em que não ocorre a formação de representações por cadeias produtivas, não se consubstanciando em grupos de interesses setorializados.

Pode-se dizer que este novo modelo aproxima-se, portanto, de um caráter “unipartite”, ou empresarial interprofissional, já que a participação do poder público é decrescente e dos trabalhadores, pouco presente.

CAPÍTULO III – A NATUREZA POLÍTICA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E GRUPOS DE INTERESSES NAS CÂMARAS SETORIAIS

O objetivo deste capítulo é verificar em que medida as diversas relações observadas entre grupos privados e Estado nas CS, a partir do exposto nos capítulos anteriores, podem ser analisadas através do mesmo instrumental teórico. Experiências como as CS tripartite do setor sucroalcooleiro guardam semelhanças com as CS da SAA/SP? Se não, o que as faz trilhar caminhos diferentes?

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, alguns estudos brasileiros que analisaram tanto as câmaras setoriais gerais (Arbix, 1996) quanto aquelas específicas da agricultura (Médici 1998) utilizaram a abordagem neocorporativista para explicar o funcionamento destes fóruns. Além destes, diversos trabalhos demonstraram a validade em se utilizar o enfoque neocorporativista para analisar as relações entre grupos organizados na agricultura e o Estado na formulação de políticas, a partir do enfoque dos complexos agroindustriais, após a década de 70, no Brasil (Graziano da Silva, 1996b; Belik, 1992; Soto, 1992; Rodrigues, 1995).

Nos próximos itens, será feita uma revisão conceitual do enfoque neocorporativista para, em seguida, verificar em que medida este é adequado para compreensão das atuais relações estabelecidas nas câmaras setoriais vinculadas ao setor agroalimentar, especificamente a partir do estudo do caso do Estado de São Paulo.

3.1 Contornos Conceituais: o neocorporativismo

Em face dos diversos conceitos teóricos e históricos envolvidos com o termo corporativismo⁶⁵, partir-se-á, neste trabalho, já do enfoque moderno do neocorporativismo introduzido a partir do artigo de Schmitter (1974). O autor visou conceitualizar objetivamente o corporativismo, de forma a diferenciá-lo das diversas versões existentes até então, que remontavam desde o século passado e que imprimiam ao termo um caráter pejorativo e ideológico. Para Schmitter, a incorporação de grupos organizados nos aparelhos do Estado, nas versões anteriores do corporativismo, relacionava-se geralmente a

⁶⁵ Ver, a respeito, Ortega (1998) e Arbix (1996).

governos autoritários e fascistas. No entanto, a verificação de uma estrutura permanente de relacionamento entre grupos privados e Estado no capitalismo democrático liberal levantavam toda uma nova linha de pesquisa a ser explorada. A essa nova linha, chama-se de novo corporativismo, ou neocorporativismo.

A abordagem do neocorporativismo busca interpretar as relações políticas que emergem na sociedade capitalista moderna, em que as decisões políticas e econômicas não são tomadas a partir do livre jogo das forças de mercado nem através de relações ditadas de forma impositiva pelo Estado. Estas decisões envolvem, cada vez mais, relações de concertação entre grupos de interesses e o Estado. Segundo Schmitter (1989), esta análise insere-se na linha teórica da economia política denominada de institucionalismo. O autor sugere que, em algum lugar entre mercados e Estado, reside um grande número de padrões recorrentes de comportamento coletivo.

O crescimento do interesse no conceito do neocorporativismo a partir do artigo de Schmitter, nas décadas de 70 e 80, surgia como resposta à insatisfação perante outras concepções – como o pluralismo e o marxismo –, que procuravam interpretar a lógica de atuação do processo político moderno.

A concepção pluralista surgiu como crítica à corrente do chamado modelo formal estrutural (Winter, 1997), que pregava a soberania da representação formal pela via parlamentar, pela qual os membros eleitos sempre representariam e interpretariam os interesses da sociedade. A teoria pluralista tomou corpo após meados da década de 40, na Inglaterra, onde os seus defensores advogavam que os grupos de pressão haviam se tornado o mais importante canal de comunicação, acima dos partidos políticos. Porém, a teoria se estabeleceu com mais força na década de 50, através de cientistas políticos americanos.

A teoria pluralista enfatiza a existência de diversas forças distribuídas na sociedade de forma dispersa, não-cumulativa e competitiva, através dos grupos de interesses, sendo que as decisões do governo refletiriam as diversas forças existentes. As teorias elitistas e marxistas, em contraposição ao pluralismo, embora ambas sejam de correntes diferentes, defendiam que havia uma assimetria de poder, em que sempre uma classe dominava a outra, não havendo a chamada competição entre os grupos nem a neutralidade do Estado.

A abordagem corporativista, por sua vez, representa, segundo Winter (1997), uma resposta para essas teorias. Segundo o autor, o corporativismo⁶⁶ tem se tornado uma das mais convincentes teorias para explicar as complexas relações que envolvem a governança moderna. A principal e mais utilizada definição citada pelo autor, refere-se àquela elaborada por Schmitter (1974): “O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes estão organizadas dentro de um limitado número de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, outorgadas com o monopólio representativo deliberado dentro das respectivas categorias em troca de certos controles na sua seleção de lideranças e articulação de demandas e apoio”⁶⁷.

Esta definição pode ser caracterizada como uma antítese da definição que o próprio autor faz do pluralismo, no qual as unidades constituintes são organizadas em um número ilimitado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, não hierarquicamente ordenadas e autodeterminadas, que não estão especialmente autorizadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou controladas pelo Estado e que não exercem um monopólio da atividade representativa dentro de suas categorias.

O corporativismo, para o autor, seria uma alternativa analítica explícita a esta concepção, que não tem capacidade explicativa para descrever a estrutura e comportamento dos sistemas de grupos de interesses nas sociedades industriais avançadas. As características básicas do corporativismo são a concentração dos interesses econômicos e dos grupos, a representação monopólica que estes assumem junto ao governo e a delegação de responsabilidade, em que se verifica uma relação de dupla mão entre os grupos e o Estado, diferentemente do pluralismo, em que existe uma relação de mão única (dos grupos em direção ao Estado).

No que se refere às críticas dos autores que defendem o novo corporativismo, argumenta-se que o pluralismo é deficiente ao assumir um espaço político competitivo, ao

⁶⁶ A palavra vem do inglês: *corporatism*. Neste trabalho, será utilizado o termo corporativismo como sinônimo de neocorporativismo, a partir do sentido moderno colocado por Schmitter (1974).

valorizar o voluntarismo e o individualismo metodológico e ao assumir o Estado como neutro. Já as teorias neomarxistas falham em considerar apenas a base econômica das relações sociais, já que nestas os interesses estão apenas baseados estruturalmente entre relações de classe econômica (Cawson, 1985). Para o autor, o corporativismo é, ao invés de uma abordagem contraditória, uma síntese das duas teorias.

Com relação às explicações funcionais para ascensão das relações corporativistas na sociedade moderna, Offe (1989) destaca como aspectos fundamentais: a) maior capacidade destas relações despolitizarem os conflitos, em comparação às formas democráticas de representação através dos partidos políticos; b) crise da forma democrática de representação, via partidos políticos, em que estes “deixaram de desempenhar a função de formular e assegurar o acordo sobre diretrizes de programas de políticas”(Offe, 1989:251) – além disso, a crescente heterogeneidade de sua base eleitoral atenuou sua identidade teórica e ideológica, fazendo com que consigam, cada vez menos, optar por alternativas de políticas bem definidas –; e c) maior eficácia na elaboração e implementação das políticas por parte da burocracia estatal, devido ao método de absorver a resistência política potencialmente obstrutiva, concedendo “voz ativa” aos grupos cuja obstrução, de outra forma, poderia tornar-se crítica para a implementação da política ⁶⁸.

3.2 Os Três Níveis de Corporativismo

No início, os estudos neocorporativistas que tiveram maior proeminência foram os que utilizaram o conceito do corporativismo para análise das políticas adotadas de forma global nos diversos países, resultando em estudos comparativos do seu grau de corporativização no âmbito nacional. Estes estudos, ao valorizarem os arranjos macro, enfocavam as políticas de coalizão, que resultavam da participação das organizações

⁶⁷ Segundo Soto (1992), existem diversas interpretações para o uso do conceito de corporativismo. Podem ser citadas desde as interpretações mais amplas, referentes a um novo sistema de economia política distinto do capitalismo ou do socialismo, até abordagens mais restritas, relativas a formas específicas de relacionamento entre Estado e sociedade. Utilizar-se-á, neste trabalho, a forma restrita, abordando as relações de intermediação entre grupos de interesse específicos e o Estado.

⁶⁸ Offe (1989) ressalta, a respeito das chamadas “vantagens” das relações corporativistas na sociedade moderna, um aspecto problemático fundamental: o que pode se chamar de viés de classe. O autor argumenta que a transformação corporativista não apenas compensa as deficiências funcionais das instituições democráticas ao despolitizar o conflito, mas também o faz de forma *assimétrica*, favorecendo sempre as organizações do capital em detrimento do trabalho. As restrições impostas acabam sendo sempre muito mais abrangentes sobre o trabalho do que sobre o capital.

unitárias e monopólicas de capital e trabalho nas definições de políticas dos governos a partir de acordos sociais e/ou uso de políticas de *welfare*. Este tipo de arranjo esteve presente no pós-guerra em diversos países capitalistas avançados de pequenas dimensões da Europa, como Suíça, Suécia, Holanda, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria (Schmitter, 1990).

Os estudos corporativistas buscavam analisar, a partir destes arranjos, os fatores impulsionadores dos contratos sociais no nível macro, o grau de corporativização dos países e as conseqüências sociais e econômicas destes arranjos: se seriam mais ou menos includentes, garantiriam maior estabilidade política e econômica, diminuiriam as tensões sociais, o desemprego, entre outros problemas sociais e econômicos.

No entanto, com a crise destes arranjos do tipo *welfare state* e com o advento da era liberal liderada pela dupla Reagan-Thatcher, tais arranjos macrocorporativistas perderam o fôlego nos diversos países avançados. Além disso, o poder explicativo do macrocorporativismo mostrou-se bastante adequado para os países europeus de pequenas dimensões, mas não tinha a mesma eficácia para análise dos demais países avançados. O estudo de Cawson (1985), ao identificar três níveis de corporativismo – os níveis macro, meso e micro⁶⁹ – foi um passo importante para continuidade dos estudos neocorporativistas. Verificou-se, assim, uma mudança no foco de análise, passando do estudo exclusivo do nível de economia nacional para a abordagem de setores particulares e também de regimes supranacionais.

O corporativismo, a partir da distinção nos três níveis, passou a adquirir contornos mais específicos, que não pressupunham a pré-existência ou a manutenção de arranjos macro para possuir poder explicativo para análise das relações entre grupos organizados e Estado. Para Cawson, permaneciam as distinções entre pluralismo e corporativismo, sendo que, no segundo, verificava-se uma fusão nos processos de representação, tomada de decisões e implementação de políticas que não ocorria no primeiro. Segundo sua definição: “O corporativismo é um processo sócio-político específico no qual organizações

representando interesses funcionais monopolísticos se engajam em intercâmbios políticos com agências do Estado em favor de políticas públicas. Estas organizações são envolvidas em papéis que combinam representação de interesses e implementação política através de delegação de auto-controle” (Cawson, 1985).

Segundo o autor, há uma tendência evolutiva (do macro para micro) nessas relações, a partir dos altos e baixos das mudanças econômicas. Assim, é importante analisar o corporativismo em níveis para se verificar o que está envolvido na prática corporativista, ao invés de se buscar um crescimento ou decréscimo do corporativismo como um todo.

Segundo Cawson (1986), a contradição do *welfare state* levou a uma fragmentação no sistema de poder de Estado e a uma mudança crescente do nível macro para meso e micro na determinação de políticas econômicas e sociais. A política tornou-se uma série de barganhas entre agências do Estado e grupos de interesses, enfraquecendo a solidariedade de classe e a efetividade das organizações unitárias e excluindo das influências aqueles interesses oponentes à organização.

O microcorporativismo existe quando uma só empresa é tão poderosa (grandes empresas) e tem tamanha influência que pode ocorrer *policy making* colaborativo entre esta e a agência estatal. Seus pressupostos são equivalentes ao meso, mas as relações ocorrem no nível micro. Para o autor, embora empresas não sejam organizações de interesses em si, “numa estrutura econômica caracterizada por grandes firmas, poder de mercado pode ser convertido em poder político. Firmas podem agir como grupos de pressão em defesa de seus interesses.”(Cawson, 1986:81). Se a empresa domina um setor, pode agir como interesse setorial, sendo que as pequenas empresas sem capacidade de desafiar essa hegemonia podem aceitar sua definição como sendo seu próprio interesse. Estas grandes empresas não precisam nem de intermediários para proteger seus interesses, nem de interlocutores, pois lidam diretamente com o governo.

Segundo Cawson (1986), deve-se tomar cuidado para não confundir microcorporativismo com Estado fraco, franqueado, que ocorre quando as agências estatais

⁶⁹ Cawson (1985) identifica a existência de três diferentes níveis de corporativismo que emergem de acordo com os objetivos de estudo: a) o nível macro, que valoriza o potencial explicativo do conceito para análise de políticas nos países de forma comparativa, valorizando o estudo da existência de macro-arranjos entre capital, trabalho e Estado para estabelecer as bases de políticas para o país; b) o nível meso, que valoriza o conceito como uma forma específica de interação das agências do Estado e organização de interesses em âmbito

deixam seus deveres/tarefas para interesses privados e tornam-se dependentes desses interesses por informação. Nesse caso, o autor o denomina de Estado clientelista, já que sua própria função passa a ser a de servir aos interesses de suas organizações/clientes.

Não é o caso do microcorporativismo verificado pelo autor em alguns países desenvolvidos, como na Inglaterra, onde o Estado tem sido visto como transformador e guia na busca por práticas para colocar as empresas em linha com as prioridades declaradas do governo.

Todas as formas de corporativismo pressupõem um grau de autonomia de Estado que permita aos atores estatais perseguirem coletivamente interesses definidos que são distintos de seus parceiros negociadores.

3.3 Pluralismo ou Corporativismo?

A distinção em níveis de corporativismo possibilitou a utilização do conceito em estudos em diversos países onde não se verificaram, necessariamente, arranjos macrocorporativistas, como no caso do Brasil. Conforme mencionado anteriormente, para os diversos autores neocorporativistas, esta noção era mais aplicável à realidade do que o enfoque pluralista, pois o primeiro pressupunha uma concentração e hierarquização dos grupos de interesses, e incorporava o caráter ideológico das relações para com o Estado, o que não se verificava no enfoque pluralista.

No entanto, embora o embate acadêmico e ideológico entre ambos os enfoques continuasse, observou-se uma outra evolução em alguns estudos corporativistas, a qual corresponde a um gradual abandono da dicotomia pluralista-corporativista para uma análise de ambos de forma complementar e evolutiva. Em outras palavras: ao deixar de utilizar os conceitos pluralistas e corporativistas como modelos alternativos de sistemas político-econômicos que tomam corpo em países, ou de analisá-los enquanto teorias políticas de Estado, e ao optar pela análise das relações específicas de interação entre Estado e sociedade, verificou-se que estas podem ter formas múltiplas em um mesmo país, ou governo. A distinção entre ambos os conceitos, dessa forma, não desaparece, mas estes podem ser incorporados em um mesmo enfoque: o enfoque do *continuum*.

setorial; e c) o nível micro, que enfatiza as relações corporativistas que se estabelecem entre empresas individuais e Estados.

A proposição de *continuum* pluralista-corporativista tomou corpo no início dos anos 80, a partir de estudos como o de Martin (1983), que realiza uma análise crítica da interpretação do pluralismo colocada pelos novos corporativistas (ou neocorporativistas), tendo o trabalho de Schmitter (1974) como ponto de partida. Para o autor, os elementos distintivos do novo corporativismo em relação ao pluralismo não são tão exclusivos de uma ou outra abordagem, especialmente com relação a dois fatores. O primeiro seria o papel do Estado. O autor argumenta que a distinção de ambas as teorias baseada no papel do Estado não é tão clara, uma vez que se atribui ao pluralismo a noção de um Estado neutro, passivo e receptor de demandas, que não é aceita pelos próprios pluralistas. O autor identifica, inclusive, estudos de autores pluralistas que consideram uma assimetria de influência de certos grupos pouco numerosos e mais poderosos economicamente e que possuem uma proximidade maior com as agências de Estado que outros. Além disso, segundo o autor, falta um consenso mesmo entre os novos corporativistas com relação ao papel do Estado, que varia entre controlador, barganhador e fantoche dos grupos de interesses. O segundo fator refere-se à colocação da característica distintiva do corporativismo baseada na existência de processos de barganha entre grupos e agências do governo, que, segundo o autor, também são presentes no pluralismo.

Partindo destas deficiências, Martin (1983) passa a duvidar da evidência da oposição entre ambas as teorias, propondo a análise baseada em um *continuum* de forma evolutiva, em que o corporativismo passa a ser uma variante desenvolvida do pluralismo (este aspecto será retomado adiante).

Por parte dos autores pluralistas, também verificou-se uma evolução no sentido de incorporar estas críticas, originando correntes como o neopluralismo e o pluralismo reformado (Smith, 1994; Romano, 1998). Romano ressalta que o neopluralismo, por exemplo, reconhece a ausência de pluralismo em algumas arenas do processo político, especialmente quando se trata do maior acesso das grandes empresas e corporações às políticas governamentais, decorrente de seu maior poder econômico e político. Já os pluralistas reformados reconhecem que certas áreas políticas podem ser competitivas e abertas, enquanto outras tornam mais difícil o acesso aos grupos excluídos.

Outros trabalhos, como os de Cawson (1986) e Winter (1997), também defendem tratar o corporativismo e o pluralismo não como abordagens concorrentes, mas sim

complementares. Para Cawson, ambos são tipos ideais que não devem ser perseguidos empiricamente, embora seja útil tê-los como pólos ou pontos finais de um *continuum* corporativista-pluralista. As características nas relações Estado-grupos privados levam geralmente a pontos dentro do *continuum*, já que dificilmente verificar-se-ão todas as características típicas de cada padrão. Além disso, esta localização no *continuum* também não é estática, podendo mudar de acordo com a alteração no ambiente econômico, político, e nas relações entre os grupos organizados e Estado. Os dois conceitos, portanto, coexistem na sociedade e dentro do mesmo governo.

“O mercado político, no qual atores exercem influência ao mobilizar recursos e engajando no intercâmbio político, pode ser analiticamente separado em esferas corporativistas e competitivas, dominadas respectivamente por interesses funcionais e individuais. O conceito de corporativismo denota processos onde interesses funcionais são mediados; pluralismo ou política competitiva são acomodados em políticas públicas através de instituições representativas democráticas centradas ao redor de conceitos de cidadania e dominados por partidos políticos. Corporativismo engloba políticas de produção: organizações de interesses de produtores e agências do Estado são atores coletivos chave”. (Cawson, 1986:81)

Assim, para se compreender em que ponto os dois modelos se combinam, deve-se especificar quais são as variáveis mais importantes no comprimento do *continuum*. Para uma melhor compreensão, pode-se dividir as variáveis em: característica dos grupos envolvidos; tipo de interesse envolvido; característica das agências de governo envolvidas; e relação entre ambos, grupos e governo. Essas variáveis estão intimamente relacionadas entre si, sendo que a análise separada de uma destas pode conduzir a conclusões precipitadas.

Para Cawson (1986), um sistema pluralista compreende um grande número de grupos, competindo por membros e recursos: quanto mais membros, mais recursos. A desigualdade de recursos não é sistemática e os grupos são essencialmente associações voluntárias de indivíduos que dividem o mesmo interesse moral ou material.

Segundo o autor, na maioria das concepções pluralistas, há uma visão de política como um sistema, com o governo no centro. Os grupos são parte do sistema político, mas não do sistema de governo. Os grupos só entram no sistema político porque fazem

demandas sobre o governo. O governo precisa dos grupos porque eles reforçam a democracia e estendem a disponibilidade de informações.

No entanto, à medida que a economia tende à interdependência oligopolística e aprofunda-se a intervenção do Estado na economia, os grupos sofrem uma mudança significativa em seu caráter e passam a tomar parte em barganha de políticas públicas com agências do Estado, atingindo acordos que envolvem os líderes dos grupos corporativos, disciplinando e controlando seus membros.

Mas o que define corporativismo? Nas palavras de Cawson (1986:36-37): “Barganhas corporativistas são aquelas que são negociadas entre organizações de interesses monopolísticos e implementadas através de ações de auto-regulação destas organizações. (...) O que faz a barganha deixar de ser pluralista e ser corporativista é quando o lobby por políticas compreende uma organização de interesses com uma capacidade de representação monopolista e a coesão política requerida para que aja como parceira administrativa do Estado, disciplinando seus membros para aceitar os compromissos assumidos junto às agências do governo. (...) A barganha corporativista é qualitativamente diferente do pluralismo. A relação corporativista entre Estado e interesses organizados é de dupla mão, a pluralista é de mão única – do grupo para o Estado – sendo que a implementação é de responsabilidade do Estado. Sob um arranjo corporativista, as organizações de interesse são parte integral da administração, eles não são somente consultados sobre a implementação de políticas.”

Cawson sustenta que a maior variável independente não é a extensão da participação do governo na formulação de políticas nem o grau de auto-regulação praticado pelos grupos, mas sim o grau de concentração na estrutura dos grupos de interesses. Em determinados momentos, com a concentração econômica, alguns grupos mais poderosos atingem um poder de acesso e influência para com o governo, separando-se dos grupos de pressão.

A base para organização dos grupos corporativos é sua função, não podendo ter função dividida, pois nunca serão agentes auto-reguladores na implementação de política. Esta função inclui interesses ligados geralmente à produção e não ao consumo (consumo de serviços públicos, ou políticas de *welfare*, por exemplo) e nem a valores éticos morais.

Estes interesses são difíceis de serem organizados em bases de proximidade de interesses (*social closure*) e monopolistas.

Segundo Cawson (1986), os grupos mais importantes que se tornam corporativizados são as organizações de classe de capital e trabalho, que possuem diferentes funções na divisão do trabalho. Porém, estes não são a única fonte *de social closure*. O autor cita também as organizações profissionais articuladas em torno do conhecimento adquirido (*skill*), que conseguem manter barreiras à entrada e desenvolver procedimentos de auto-regulação.

A característica-chave é o monopólio e, com isso, vêm a capacidade de auto-regulação e a possibilidade de devolver acordos negociados através da cooperação disciplinada de seus membros. Estes arranjos não podem funcionar se a organização de interesses tem que competir com outras no setor relevante: pressupõe-se monopólio, que pode existir ou pode ser criado pelo Estado. A intervenção do Estado no processo e a existência de acordos negociados entre agências do Estado e grupos são cruciais.

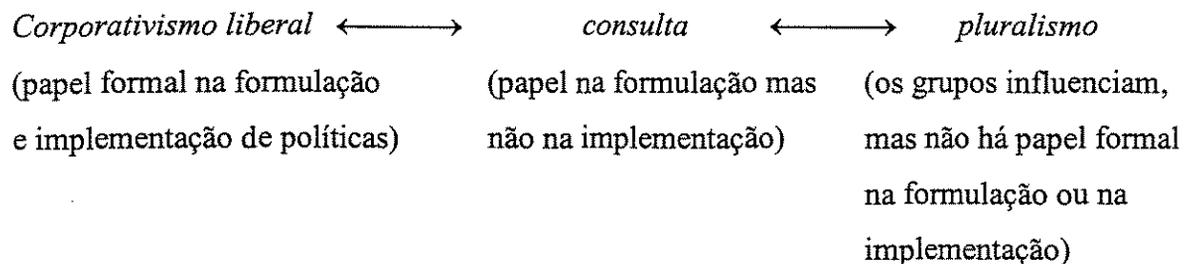
O que torna o corporativismo distinto é a fusão da representação e a intervenção na relação entre grupos e o Estado. Se isto falhar, a ameaça da regulação levada pelo Estado estará sempre presente. Sob um arranjo corporativista, as organizações de interesse são parte integral da administração – elas não são meramente consultadas sobre a implementação de políticas.

Para Martin (1983), o corporativismo é definido pela presença simultânea de quatro elementos: 1) cooperação inter-grupos entre os grandes grupos de interesses e entre governo e grupos organizados; 2) colaboração inter-grupos na formulação da política econômica; 3) colaboração entre capital e trabalho, envolvendo barganhas entre sindicatos de trabalhadores, organizações de empregadores e governo; e 4) colaboração inter-grupos e entre grupos e governo na administração de políticas, através de responsabilidade delegada da política governamental.

Segundo o autor, a presença destes elementos não é sempre observada, podendo haver combinações entre eles, o que colocaria as relações em algum ponto no *continuum*. Para Martin (1983), a transição do pluralismo para o corporativismo depende do poder de um grupo tornar-se tal que os agentes públicos escolhem ou são obrigados a se engajar em

um arranjo corporativista. Neste caso, o governo mais negocia do que controla os resultados decorrentes.

Dessa forma, o *continuum* defendido por Martin (1983) decorre do grau em que os grupos têm um papel formalizado e substancial na formulação e administração da política governamental. O *continuum*, complementado por Cawson (1986), assumiria a seguinte forma:



(Fonte: Martin (1983) e Cawson (1986))

Esta abordagem do *continuum* também tem produzido novas análises, inseridas no campo do pluralismo reformado, como aquela das redes de política pública. As proposições mais recentes, tratadas em Romano (1998), têm evoluído para proposição da arena política dentro de dois pólos de *continuum*: de um lado, a *comunidade de política pública*, com uma definição bastante similar ao neocorporativismo; e de outro, a *rede temática*, bastante similar ao pluralismo. No entanto, o Estado assume, nestes enfoques, não mais uma posição central, mas sim complementar, tornando-se “mais um” ator, ao lado das organizações representativas. Esta proposição argumenta que tanto o neocorporativismo como o pluralismo são relações que podem ser incorporadas dentro desta abordagem. No entanto, os próprios autores admitem que a noção de redes ainda se configura mais como uma metodologia em busca de uma teoria do que como uma nova teoria; e este ainda é um tema que merece estudos mais detalhados para o caso do Brasil⁷⁰.

Por último, vale fazer alguns comentários sobre o papel do Estado. Conforme visto, no corporativismo há uma fusão entre público e privado que não existe no pluralismo. A política pública é resultado de processos de barganha entre agências do Estado e interesses

⁷⁰ Um estudo da aplicação da noção de redes políticas para o caso da citricultura brasileira pode ser visto em Paulillo (2000).

organizados, cujo poder ditado pela organização faz a cooperação indispensável quando políticas acordadas são implementadas.

Desta forma, o Estado, ao mesmo tempo em que não é suficientemente poderoso para ditar políticas e impô-las unilateralmente, é forte o bastante para resistir de ser capturado por aqueles interesses.

Assim, contrariamente ao que se pensa, o corporativismo requer não um Estado ausente mas, ao contrário, um Estado ativo o suficiente para patrocinar, reconhecer e selecionar os grupos de interesses particulares. Além disso, seu papel é ressaltado também no processo de fortalecimento das próprias associações. Conforme Streeck e Schmitter (1985), a abstenção do Estado não é suficiente para fortalecer as relações corporativistas: o poder de governo das associações não surge espontaneamente, devendo ser suprido de maior autoridade através dos recursos conferidos pelo Estado.

Cada parte tem que ter recursos para barganhar – de outro jeito a relação é de subserviência ou de submissão.

“O uso público dos interesses privados organizados requer um Estado forte ao invés de fraco para cobrar de seus membros o interesse público. (...) É verdade que o Estado delega funções suas para interesses intermediários, mas isto deve ser acompanhado por uma aquisição simultânea pelo Estado de uma capacidade de desenhar, monitorar e manter em cheque os novos sistemas auto-regulados.(...) É apenas nessa condição que o Estado – através de uma combinação de regulação de procedimento, com uma ameaça de intervenção direta – pode manter governos privados ao menos parcialmente responsáveis pelo interesse público, e que o modo associativo-corporativo de ordem social pode tornar-se uma alternativa legítima ao comunitarismo, estatismo e liberalismo de mercado.” (Streeck e Schmitter, 1985:26).

Um outro ponto que tem implicação importante para análise das relações entre os grupos de interesses e Estado é a questão do poder. É interessante observar que, para os pluralistas, o poder se mede através do número de membros e da influência sobre os organismos do governo. Para os corporativistas, as organizações aumentam seu poder através de um processo em que atingem o status de representatividade monopolista de uma categoria particular de interesse funcional. Aí reside também a diferença para com os

marxistas, para quem a desigualdade e a hierarquia na distribuição de poder são exclusivas da estrutura de classes.

Para os corporativistas, a organização e a mobilização correspondem ao mais importante fenômeno de poder. Em função desta definição de fonte de poder, este passa a ser um conceito de soma não zero, abrindo a possibilidade para que todos possam ganhar com a concertação, embora uns possam ganhar mais do que os outros. Os pluralistas e marxistas utilizam conceitos relacionais de poder, que resultam em um estoque fixo deste. Assim, o aumento de poder de um grupo necessariamente implica a redução de outros grupos (Cawson, 1986). A importância dos estudos corporativistas, portanto, lança luz sobre as possibilidades deste tipo de arranjo de soma não zero.

Um exemplo deste tipo de arranjo é trabalhado em Arbix (1996), para quem a câmara setorial automobilística, criada sob ameaça da competição internacional, consolidou medidas protecionistas, trouxe benefícios para os trabalhadores e, simultaneamente, estimulou a reestruturação produtiva do setor.

3.4 Corporativismo e Agricultura

Sobre os fatores que originam as relações corporativistas, é interessante notar que a literatura aponta que nem sempre estiveram vinculados à resolução de problemas de política econômica de ordem keynesiana. Lehbruch (1992) ressalta duas fases. Em um primeiro momento, alguns grupos profissionais receberam trato preferencial na proteção de interesses contra outros grupos. O autor cita as políticas protecionistas para agricultura, tomando como exemplo a formação das Câmaras da Agricultura na Alemanha. Dessa forma, os interesses agrários são “corporativizados” de uma maneira protecionista para conservar as estruturas sociais agrárias compatíveis com o crescimento capitalista. Em um segundo momento, as relações corporativistas evoluem para regular o conflito distributivo entre capital e trabalho, de forma compatível com as exigências de crescimento sustentado. Os estudos que analisam as origens das relações corporativistas tripartite em alguns países, pressupondo algum grau de cooperação dos empresários e organização de trabalhadores, geralmente enfatizam o vínculo com fatores externos, como as ações de recuperação dos países em situações de guerras, ou graves crises econômicas (Cawson, 1986).

Moyano (1984), ao analisar as relações corporativistas na agricultura, avalia que os fatores econômicos que conduzem ao princípio corporativista são: a) alto grau de monopólio em setores básicos da produção de bens e serviços; b) necessidade de ampliar o mercado para possibilitar o acesso de uma grande massa de consumidores mediante políticas keynesianas; e c) ascensão do Estado em funções reguladoras do sistema econômico. O Estado, para exercer com eficiência suas novas funções, necessitava de informação econômica e técnica dos grupos econômicos organizados e da cooperação dos mesmos para que as políticas possam ser aplicadas. O autor enfatiza que a importância da mediação por parte das instituições estatais é fundamental para conseguir, senão a total aceitação, ao menos a menor contestação possível a medidas de política agrária.

“Os governos buscam a que os interlocutores do setor agrário sejam poderosos em sua representatividade e escassos em número de membros. É inevitável a interferência do Estado na corporativização do setor agrário com o propósito de configurar um marco corporativista que, ao mesmo tempo em que legitime a política agrária, facilite, ou ao menos dificulte a aceitação da agricultura do papel subordinado que a corresponde no sistema econômico geral”(Moyano, 1984:106).

O autor observa que as instituições agrárias (como as “Camaras Agrarias” que existiram na Espanha) excluem os sindicatos de trabalhadores agrícolas, o que constitui um traço característico do fenômeno corporativista na agricultura, em comparação com o corporativismo industrial. Os fatores que contribuem para esta realidade, segundo o autor, estão relacionados à particular dificuldade de articulação de interesses na agricultura: presença majoritária das explorações familiares, havendo, na mesma pessoa, a dupla condição de empresário e trabalhador; peculiaridade dos processos produtivos agrícolas e atomização das unidades de produção, dando um caráter eminentemente eventual ao trabalho assalariado e produzindo uma grande dispersão do mesmo; e redução da agricultura à condição de produtores de matérias-primas.

Com relação aos fatores que levam os grupos organizados a relações corporativistas, Schmitter e Streeck (1981, citados por Cawson, 1986) levantam a lógica do membro e a lógica de influência. A primeira parte do pressuposto de que as organizações têm que fornecer alguma vantagem para o associado (bens seletivos e/ou serviços que não podem encontrar em outro lugar) e a lógica da influência demonstra que eles precisam exercer

influência sobre o governo e outras associações, necessitando, para isso, serem representativos – nesse ponto, a abordagem corporativista se diferencia da pluralista. A lógica da influência leva as associações a oferecerem ao governo bens monopólicos, que compreendem a obediência de seus membros aos termos do acordo negociado, que, por sua vez, depende do poder da associação em disciplinar seus membros e controlar seu comportamento. Entretanto, de onde vem esse poder? Como evitar que os membros virem *free-riders* e não cumpram o acordo? Os autores apontam para duas respostas:

- 1) o desenvolvimento da representação monopólica: os membros não podem deixar de cumprir acordos porque não há outra organização para se juntarem, e os custos de se formar outra são muito altos;
- 2) a coesão interna da organização corporativista e sua habilidade em disciplinar e sancionar seus membros vêm diretamente da relação com o Estado: empresta-se um pouco de legitimidade e autoridade do Estado para manter os membros unidos. Por outro lado, caso os acordos não sejam cumpridos, o Estado pode ameaçar reduzir a autonomia de organização através de mudança no arcabouço legal.

3.5 Aplicação para o Estudo

O exposto até o momento pode auxiliar para o estudo das CS no Brasil e em São Paulo. Em primeiro lugar, é interessante verificar mais algumas contribuições, a partir da literatura analisada, para compreender a relação entre corporativismo e agricultura. A proximidade entre grupos de interesses e governo pode estar relacionada com o fato de que, no geral, na maioria dos países, a agricultura foi um dos setores bastante favorecido por políticas (ou ações) direcionadas e específicas, conforme salientado por Lehmbruch (1992). Isto deve-se à existência da necessidade de políticas visando o controle da flutuação da produção e de preços, típicas da produção agrícola e do seu papel no abastecimento alimentar. Políticas agrícolas sempre foram uma grande preocupação dos governos, desde tempos antigos, o que favorece uma relação de dependência maior do setor para com estas políticas e o aparecimento de grupos de interesses organizados ao redor das agências do governo. Além disso, diante do avanço do capitalismo industrial e da perda da força econômica e política da agricultura enquanto agente condutor do desenvolvimento, as

agências precisaram incorporar os interesses privados para atingir seus objetivos e implementar políticas industriais com menor resistência.

Neste ponto, parecem existir pelo menos duas interpretações sobre os fatores que fazem com que os grupos engajem-se em ações de elaboração e implementação de políticas públicas. De um lado, encontram-se as explicações que consideram que os grupos engajam-se para evitar que as políticas sejam implementadas de forma autônoma pelo Estado, distanciando-se de seus interesses, ou pelo temor de uma intervenção sobre sua autonomia (dos grupos). Para Streeck e Schmitter (1985), se os grupos não aceitarem a oferta do Estado, este poderá definir autonomamente as políticas ou influenciar na autonomia dos grupos. Um segundo grupo de explicações reside na fraqueza do próprio Estado em implantar suas políticas de forma autônoma, necessitando da ação conjunta dos grupos de interesses, legitimando as políticas formuladas conjuntamente. O primeiro pressupõe um Estado com poder suficiente de implantar suas políticas de forma autônoma e com políticas previamente definidas. O segundo não pressupõe a existência prévia de políticas definidas pelo Estado, que possivelmente poderão ser formuladas conjuntamente, em fóruns público-privados.

Estes dois fatores pareceram estar presentes na formação das CS em diferentes momentos. Nas CS nacionais de política industrial, quando o interesse do governo era o controle inflacionário, havia uma política definida de forma central visando seu controle. Os grupos privados foram chamados a participar com o objetivo de se obter uma maior eficácia na tomada das decisões sobre políticas de preços, visando negociar o reajuste e o repasse entre segmentos das cadeias. Nas CS do Ministério da Agricultura, a preocupação dos grupos também referia-se às políticas do governo na agricultura, sendo que estes reivindicavam uma política formulada conjuntamente para diminuir a ação autônoma do governo, que naquele momento estava fortemente influenciada pelas políticas de contenção inflacionária e de liberalização comercial, bem como pela crise do modelo de política agrícola adotado até então. Nas CS do Estado de São Paulo, que detêm poucos recursos, não parece que havia uma política prévia do governo a ser negociada. Pelo contrário, o que se verificava era sua ausência, com os grupos articulando-se para, inicialmente, reivindicar políticas para as diversas cadeias produtivas. Em um segundo momento, alguns setores

mais organizados passaram a buscar uma auto-regulação do setor, tendo o governo um papel auxiliar.

Dessa forma, a partir do levantamento das CS que existiram no país e no Estado de São Paulo, parece possível identificar modelos de funcionamento que se localizam em pontos diferentes do *continuum* pluralista-corporativista e, inclusive, fora dele também:

- Num primeiro momento, tem-se as CS nacionais de política industrial e do Ministério da Agricultura (MA), nas quais o governo chamou os grupos privados com uma função consultiva/reivindicativa tanto sobre reajuste de preços (CS do Ministério da Economia) quanto sobre políticas de competitividade setorial industrial (CS da Agroindústria do MICT) e sobre políticas agrícolas (MA). Neste último caso, as CS não tinham poder de decisão necessário para implementar políticas, acordos e reivindicações. A ênfase foi, portanto, no *lobbying*, acesso e influência dos grupos, aproximando-se do pólo pluralista, com relação de mão única: dos grupos de interesses em relação ao Estado. Não havia, nesse momento, um papel maior dos grupos na implementação de políticas, embora os membros do governo objetivassem isso.
- Num segundo momento, que pressupõe um maior crescimento e fortalecimento do papel dos grupos vis-à-vis do Estado, verificam-se dois processos. No primeiro, estas relações podem evoluir para relações de dupla mão, mais próximas do corporativismo, tendo como exemplo a realização de acordos tripartite em algumas CS⁷¹. Este tipo de acordo pressupõe a necessidade de tratar os grupos para além de seu papel consultivo, considerando seu poder de formular e negociar ações que seriam benéficas para todos os membros, dentro de uma relação de soma não-zero, já que o governo não se julga em condições de realizar tais ações por si só. Além disso, os grupos privados devem sentir, primeiro, que sua participação terá resultados que os favoreçam. Isso foi possível especialmente em momentos de crise profunda de setores, como o automobilístico (conforme Arbix, 1996) e também no caso da CS do setor sucroalcooleiro. Nestes casos, tanto os empresários como os trabalhadores estariam em condições críticas, possibilitando uma negociação conjunta junto ao governo no

⁷¹ Ao reconhecer os acordos tripartites não está se afirmando que o corporativismo ocorre apenas a partir das relações tripartite, mas que tais arranjos foram verificados concretamente na CS a partir destes acordos. É preciso ressaltar, também, que poucas CS do antigo MICT resultaram em relações tripartites de fato, tendo permanecido mais como fóruns consultivos (permanecendo no primeiro caso analisado).

sentido de uma recuperação global do setor, que de outra forma seria difícil se vislumbrar.

A representatividade e a legitimidade dos interlocutores são fatores importantes, já que o governo deve ter certeza de que os acordos negociados terão o apoio dos membros representados pelos seus interlocutores e que estes serão cumpridos. Assim, geralmente, os acordos que vingaram concretizaram-se em torno de representações mais próximas das monopolistas do capital e do trabalho. Por outro lado, a participação e o interesse do governo também foram elevados, sendo que este deve possuir um poder de decisão sobre preços e políticas para barganhar.

O outro processo ocorrido nesse segundo momento refere-se ao caso em que os grupos passam a se auto-regular através das CS. O governo, admitindo sua incapacidade diante dos segmentos organizados, delega *status* público aos grupos selecionados nas decisões e soluções dos problemas levantados pelos agentes das cadeias produtivas. Aqueles mais organizados, e que se conscientizam do fato de que o governo não tem recursos para implantar as políticas por eles reivindicadas, passam a discutir e implantar ações cada vez mais “privadas”, visando aumento da rentabilidade do setor, a partir de uma visão de cadeia. Esta forma de regulação foi verificada em algumas CS do Estado de São Paulo, através de estratégias de marketing, segmentação de mercado, certificação de qualidade, entre outros. Não se trata de uma relação de barganha, pois o governo não tem o que barganhar e não explicita seus interesses, e assume um papel de apoiar ou não as medidas propostas pelos grupos. Neste caso, embora tenha se verificado que a atribuição de *status* público é cada vez mais ampliada para *empresas* e não para representações, não se pode dizer que se trata de microcorporativismo devido, primeiro, à inexistência de concentração de poder econômico em uma ou algumas grandes empresas nas CS analisadas e, segundo, ao reduzido papel do Estado, não se consubstanciando em uma relação de barganha.

Estas três formas de funcionamento das CS têm diferentes significados. O primeiro caso, embora não se possa chamar *strictu senso* de pluralismo, também está longe de uma relação corporativista; talvez aproxime-se do ponto intermediário de *consulta* dentro do *continuum* elaborado por Martin (1983). Neste modelo, o governo tem um papel a desempenhar, na formulação e implementação de políticas, e ainda está no centro dos grupos de interesses. Entretanto, esta forma de funcionamento talvez se enquadre melhor

como uma situação transitória entre o período intervencionista e a desregulamentação ainda em vigência. As ações de co-gestão identificadas nas CS da SAA/SP também podem ser mais bem enquadradas neste caso de consulta e ação compartilhada.

É interessante retomar os fatores colocados por Offe (1989) para que os governos adotem a atribuição de status público aos grupos de interesses. A intenção do governo não é conseguir satisfazer às reivindicações colocadas pelos grupos de interesses, mas sim controlar as demandas, canalizando-as de modo a torná-las possíveis de serem satisfeitas. Ou seja, procura-se garantir que os problemas a serem enfrentados não excedam o raio de ação dos recursos disponíveis e das estratégias de resolução dos problemas. O autor cita que os motivos para atribuição de status estão ligados não a fatores ideológicos, mas sim àqueles pragmáticos e funcionalistas: facilitar a resolução do conflito distributivo; obter um conhecimento mais sólido e previsível necessário à elaboração das políticas; livrar a burocracia estatal do poder de veto dos grupos de interesse imprevidentes; combater mais eficazmente a inflação, a recessão e a crise fiscal.

No processo de desregulamentação, a participação dos grupos de interesses no cenário político cresceu. No segundo caso, o surgimento de relações corporativistas exige, conforme abordado anteriormente, uma participação forte, tanto dos grupos privados quanto das agências do governo em torno da formulação e implementação de políticas. O reconhecimento, por parte das agências de governo, da necessidade de incorporar os grupos representativos e legítimos para atingir resultados negociados é distintiva neste modelo.

O outro caso, quando o papel direcionador não é assumido pelo governo, as relações dos grupos de interesses podem se aproximar da auto-regulação. Estas relações nada têm a ver com o *continuum* pluralista-corporativista, pois neste existe uma presença forte, ainda que em forma de parceria, do Estado. Neste caso, três fatores levantados até o momento contribuem para não se adotar o pluralismo como modelo predominante destes arranjos de auto-regulação: a inclusão de grupos selecionados e a exclusão de outros; o fato de o Estado deixar de se localizar no centro dos grupos de interesses; e o caráter ideológico da retirada do Estado da regulação dos diversos setores da economia.

Esta forma de regulação pode ser mais bem caracterizada sob o termo utilizado por Marsden et alii (2000) de “formas de regulação de interesse privado”, em contraposição à chamada regulação de interesse público. Os autores utilizam o termo para caracterizar as

mudanças nas formas de regulação dos alimentos na Inglaterra, no período atual, que deixam de ser reguladas pelo interesse público através de políticas governamentais e passam a ser estipuladas através do domínio das grandes empresas varejistas. Segundo os autores, esta nova forma de regulação é crescentemente preocupada em lidar com a legitimação de problemas de consumidores em detrimento de produtores agrícolas. Como resultado, os temas de maior interesse são aqueles relacionados à qualidade, mais do que a oferta quantitativa. No Brasil, esta forma de dominação dos varejistas da maneira como tem sido verificada pelos autores, ainda é incipiente, mas o termo é bastante adequado para análise deste estudo.

Os autores citam as diferenças entre o Governo de Interesse Privado, resultante de relações corporativistas com o governo, e a regulação de interesse privado. O Governo de Interesse Privado refere-se a um conceito mais amplo e tem implicações para a estrutura de governança, estando preocupado com as formas nas quais as associações de interesse empresariais podem contribuir para elaborar e implementar políticas, o que ocorre simultaneamente. Neste, as associações de interesses assumem papel e responsabilidade que seriam prerrogativas do governo. Já a regulação de interesse privado preocupa-se com a forma na qual a política é implementada, dando ênfase não mais às associações, mas sim aos agentes individuais, como os grandes varejistas. Além disso, nos arranjos formados, estes agentes privados não desempenham uma função que é prerrogativa do governo, já que este continua a ter um papel ativo nas suas arenas de decisão.

Para que estas relações, tanto corporativistas como de auto-regulação, tenham sucesso, é necessário um elevado grau de representatividade, de preferência monopólica, dos grupos de interesses, para que se consiga implementar as decisões tomadas, através da autodisciplina de seus membros. Este parece ser um fator diferenciador para o sucesso das ações dos grupos privados.

Estas três formas identificadas (pluralismo consultivo, corporativismo e auto-regulação privada) surgem não como modelos excludentes ou que ocorrem em seqüência evolutiva, pois podem estar presentes ao mesmo tempo, em diferentes arenas de decisão, e têm sido criadas e recriadas no cenário político nacional. Representam, isso sim, a multiplicidade de formas distintas de relações que surgem a partir da atribuição de *status* público aos grupos de interesses, fruto da desregulamentação das políticas setoriais e da

fragmentação da formulação de políticas no governo federal nos seus diversos órgãos, que passam a competir entre si por maiores recursos políticos e econômicos, e também a partir da descentralização de funções em direção aos governos subnacionais.

Porém, qual a implicação destes modelos para a formulação de políticas? São todos igualmente excludentes? As implicações das relações corporativistas do ponto de vista do alcance social já são bastante conhecidas. As maiores críticas residem na limitação dos participantes do processo decisório, que envolve grupos organizados e aqueles com maior poder econômico, o que se traduz em poder político. Além disso, conforme colocado anteriormente, tais relações excluem, por natureza, os consumidores e os grupos não vinculados à atividade produtiva⁷².

A representação dos trabalhadores, mesmo quando colocada lado a lado com os interesses dos empresários junto às agências do governo nestes fóruns, nas arenas tripartite, implica, conforme dito, relações assimétricas de poder. O poder de ambos, vinculado ao poder de obstrução econômica, dá-se de forma diferenciada para capital e trabalho. Para o capital, o poder de obstrução pode ser alcançado individualmente por uma grande empresa, bastando para isso obstruir a produção. Para os trabalhadores, este está vinculado ao seu poder organizativo, pois geralmente concretiza-se através da realização de greves massivas capazes de impedir o processo produtivo, ou manifestações que envolvem a busca pela simpatia da opinião pública. Isto exige uma capacidade organizativa e uma unicidade muito elevada, que são bastante limitadas a poucas organizações de trabalhadores, especialmente no Brasil.

O alcance do acordo da indústria automobilística, envolvendo centrais sindicais de grande poder organizativo, foi possível, em grande parte, devido ao elevado poder organizativo dos trabalhadores metalúrgicos e de seus sindicatos, da existência de lideranças preparadas para assumirem um papel de interlocutores legítimos e capacitados junto ao governo e empresários e foi favorecido também pela maior concentração espacial do setor e maior homogeneidade dos interesses. Quando estes são dotados de tais poderes, as relações do tipo de soma não zero tornam-se mais includentes e democráticas do que as relações bipartite prevalentes no período anterior. Não entanto, a existência de acordos tripartite de longo prazo, com benefícios para os envolvidos, incluindo os trabalhadores,

⁷² Conforme Cawson (1986) e Diniz (1994).

parece ser a exceção no Brasil, e não a regra, especialmente no setor agroindustrial. Conforme verificado para o caso sucroalcooleiro, estes arranjos voltaram-se para consecução de medidas emergenciais de curto prazo, não tendo conseguido implantar mecanismos de regulação contínuos.

Apesar disso, mais do que os resultados, é preciso considerar o processo de aprendizado ocorrido a partir destes novos arranjos tripartite. Arbix (1996) relata com bastante propriedade as mudanças ocorridas no seio do sindicalismo e do empresariado na prática da concertação corporativista da Câmara Automobilística. Nas suas palavras: “As partir das câmaras, uma parcela dos trabalhadores passou a colocar a questão da plena cidadania de um modo diferente. Ao sentarem-se à mesa para discutir, elaborar e decidir sobre implementação de uma política industrial, as lideranças sindicais reconheceram e, ao mesmo tempo, foram reconhecidas em seu direito de decidir sobre políticas até então estranhas ao corpo programático de suas próprias entidades” (Arbix, 1996:31).

Além disso, o autor ressalta que a participação dos trabalhadores nesta arena de decisão promoveu uma alteração profunda no funcionamento, no alcance e na eficiência dos arranjos corporativistas. “A câmara jamais teria o impacto e alcançaria o grau de eficácia que alcançou sem a participação dos sindicatos” (Arbix, 1996:97).

Na CS do setor sucroalcooleiro, esta experiência também foi considerada positiva por uma parcela dos sindicatos, no que diz respeito ao amadurecimento nas negociações, refletindo nas relações entre sindicatos e empregadores para discussão do contrato de trabalho e de negociações salariais, bem como no fato de serem considerados interlocutores importantes junto ao governo e às próprias empresas, sem perder sua identidade enquanto entidade autônoma.

No entanto, diversos fatores dificultam o estabelecimento deste tipo de relação nas arenas de decisão. Em primeiro lugar, figura-se a própria falta de vontade política dos órgãos públicos tomadores de decisão, que priorizam a redução do déficit público, e entram em conflito com os setores do governo interessados em promovê-los: no caso do setor sucroalcooleiro, a ausência de uma política nacional clara para o álcool combustível, e a falta de instrumentos de regulação setorial são fatores limitantes para continuidade das discussões. Em segundo, está a própria debilidade organizacional dos trabalhadores ligados

à agricultura, e, por fim, tem-se o desinteresse de setores empresariais na transformação destes fóruns em espaços permanentes de discussão e decisão de médio e longo prazos.

Por outro lado, as ações de auto-regulação existentes nas CS das SAA/SP têm excluído os trabalhadores e os consumidores dos espaços de decisão. Estas ações têm resultado na busca de políticas que limitam, ao invés de ampliarem o mercado consumidor, em torno de produtos com maior qualidade e variedades, estando voltadas para os setores mais modernizados, capazes de adotar estas novas estratégias.

3.6 Considerações Finais

A partir da contribuição teórica, verifica-se que as CS guardam diferenças de arranjos muito grandes. Uma análise mais detalhada dos tipos de relações entre Estado e grupos de interesses pode levar a distintos arranjos daqueles estabelecidos entre corporativismo estatal e societal, como realizado em Médici (1998)⁷³.

Verificou-se que a abordagem corporativista é bastante útil para explicar as causas associadas ao surgimento de uma institucionalidade na qual se confere status público a grupos privados de interesses. Porém, apenas a atribuição não é sinal de uma relação corporativista. Conforme verificado a partir da bibliografia utilizada, os principais fatores determinantes para uma relação corporativista estão no grau de concentração dos grupos de interesses e na ação das agências do Estado junto aos grupos organizados. Dependendo das arenas de decisão envolvidas, as relações entre estes podem se aproximar do pluralismo consultivo, do corporativismo (tripartite ou não) ou da auto-regulação.

Este é um fator importante para se avaliar o grau de alcance público das políticas determinadas a partir das CS. Determinadas agências de governo têm interesses em que os grupos se auto-regulem, em face do entendimento de que o Estado deve se retirar da intervenção no espaço produtivo, da desregulamentação das políticas até então existentes e da sua incapacidade em formular e implantar novas políticas gerais para a agricultura, atribuindo-lhes *status* público. As CS da SAA/SP não têm nada em comum, assim, com as CS tripartites do antigo MICT, ou da Sert/SP, cujo objetivo refere-se aos pactos sociais e setoriais típicos das relações corporativistas.

⁷³ O autor, ao analisar as CS da SAA/SP, utiliza a abordagem corporativista com o intuito de verificar a transição do padrão estatal (em que o governo é o centro, relacionado a governos autoritários) para o padrão societal, em que os grupos têm uma participação mais determinante, lado a lado com o governo.

As políticas estabelecidas no sentido de promover ações de governo a partir da auto-regulação dos grupos privados têm um alcance limitado em torno dos grupos econômicos organizados, excluindo determinados temas e grupos do debate. Assim, outras arenas de decisão públicas são necessárias.

CAPÍTULO 4 - CONCLUSÕES

Este estudo procurou levantar algumas experiências de câmaras setoriais vinculadas ao setor agroindustrial existentes no país, procurando analisar os arranjos que se originam quando o Estado dá status público aos grupos de interesses privados. Verificou-se que a atribuição de status é um fenômeno recente e presente no Brasil e nos estados, sendo que as CS são um exemplo desta relação.

A partir deste estudo, observou-se que as CS no setor agroindustrial surgiram com a influência de dois fatores: o esgotamento do padrão de Estado desenvolvimentista, tendo como fruto o processo de desregulamentação do setor agroindustrial brasileiro; e a evolução das formas de representação na agricultura, em torno dos complexos agroindustriais. Desse modo, a desregulamentação das políticas públicas na agricultura gerou mudanças na natureza das políticas e na sua forma de formulação e implantação. No primeiro caso, as “políticas” passam a ser formuladas por produto ou cadeia produtiva, incluindo os interesses dos segmentos envolvidos no fornecimento de insumos, processamento e distribuição. Em segundo lugar, estas passam a ser definidas com a participação dos grupos de interesses em fóruns públicos, onde as câmaras setoriais são um exemplo.

Devido à existência de poucos trabalhos referentes ao tema, realizou-se um estudo exploratório, buscando identificar as experiências, origens e modelos existentes de CS no nível nacional e no Estado de São Paulo, avaliando seu papel e alguns de seus resultados.

É necessário um aprofundamento maior em cada um destes temas, para evidenciar os fatores que levam a origem deste tipo de relação no âmbito federal e nos estados, seu papel e as perspectivas destes fóruns. No entanto, algumas conclusões podem ser tiradas com o levantamento e as análises realizados.

Os fóruns públicos com a participação de organizações privadas, como as CS vinculadas ao setor agroindustrial, tiveram, inicialmente, em âmbito nacional, um papel mais consultivo, de colaboração para com o governo, no fornecimento de informações e na formulação de diagnósticos, para que as políticas formuladas se aproximassem mais das necessidades dos setores produtivos. Os fatores motivadores identificados por parte tanto das agências de governo quanto dos grupos de interesses foram: a busca pela maior eficácia das medidas tomadas; a canalização de pressões; a crise do modelo de política agrícola e

das agências responsáveis pela formulação e implementação de políticas agrícolas; e a necessidade de adequação à competição internacional diante da abertura comercial.

Com o desmantelamento destes fóruns em âmbito nacional, verificou-se que estes continuaram a existir e a se expandir no estados. Paralelamente ao progressivo processo de desregulamentação de políticas para os diversos setores agropecuários, acompanhado de uma maior descentralização de funções regulatórias para os estados, verificou-se que estes fóruns passaram a aglutinar as organizações de interesses por produto e a buscar o estabelecimento de novos canais de representação e de canalização de reivindicações aos governos estaduais. Com o reconhecimento da crise financeira do Estado e da ausência de uma política setorial mais abrangente, os grupos privados passaram a assumir funções mais ativas, através da formulação de ações em forma de parceria com os órgãos públicos e de medidas de auto-regulação. Verificou-se que, nas CS da 2ª geração da SAA/SP, estes novos canais foram projetados para se tornarem fóruns praticamente privados, priorizando agentes (empresários) individuais e buscando a auto-regulação do setor, dentro de cada cadeia. Embora este arranjo se dê de forma diferenciada para cada cadeia produtiva, observou-se que aquelas que se mantiveram dinâmicas foram as que resultaram em ações privadas pela busca de segmentação de mercado, aumento de qualidade na cadeia e eliminação de gargalos que dependem em grande parte da ação do próprio setor privado, distanciando-se cada vez mais de políticas públicas abrangentes.

Um outra forma de atuação das CS no Estado de São Paulo, verificada na Câmara Sucroalcooleira, refere-se ao surgimento de acordos tripartite. Observou-se que a inclusão da preocupação do emprego e de medidas que beneficiem os trabalhadores foi possível pela atuação de agências do governo agindo como salvaguarda destes interesses. No entanto, mesmo se tratando de um pacto tripartite, a mera presença da organização dos trabalhadores não foi suficiente para resultar no cumprimento de cláusulas que os beneficiassem até o momento, embora estivessem presentes no acordo assinado. O baixo poder organizativo dos trabalhadores rurais, consubstanciando um baixo poder de veto, e a incapacidade do governo de manter as salvaguardas foram determinantes para este resultado.

Com relação ao arcabouço teórico, verificou-se, no capítulo 3, que as relações entre grupos de interesses e o Estado observadas nas CS são diversas, não podendo ser limitadas apenas aos arranjos neocorporativistas. O arcabouço do *continuum* pluralista-corporativista

mostrou-se bastante adequado para análise destas relações, que oscilavam dentro destes dois pólos. Mais recentemente, considerou-se adequada também a expressão “formas de regulação de interesse privado”, para os grupos que têm utilizado estes fóruns para auto-regulação da cadeia. Verificou-se que estas três formas coexistem no cenário nacional e estadual, através da recriação constante de fóruns como as CS, com funções e visões diversas sobre seu papel.

Frente às conclusões verificadas, cabe avaliar a validade das hipóteses levantadas no capítulo introdutório. Com relação à primeira hipótese, acredita-se ter demonstrado que, diante da crise de Estado na década de 80 e da desregulamentação ocorrida no setor agroindustrial nos anos 90, as relações entre grupos privados e Estado ultrapassaram a noção de reivindicação em torno das políticas definidas pelo Estado, passando a incorporar novas estratégias, através das CS, onde os grupos privados assumiram papéis mais ativos, como na co-gestão de ações voltadas para cada cadeia produtiva específica, na auto-regulação em alguns setores e na elaboração de acordos setoriais. O papel dos grupos privados no cenário político cresceu, passando a atuar como membro participativo da arena política, formulando e implementando políticas, embora em patamares diferentes do período regulatório anterior.

Com relação à segunda hipótese, se estas novas ações originadas nas CS são suficientes para eliminar a necessidade de uma ação mais direta do Estado na política agroindustrial, embora ainda seja cedo para uma avaliação conclusiva destes arranjos, não há mostras de que estes consigam abranger todo o setor agroindustrial e de que sejam estáveis e suficientes. Em primeiro lugar, verificou-se que uma maior dinâmica destes arranjos depende da presença de ações de auto-regulação. Estas, por sua vez, têm se referido mais a ações por busca de qualidade e segmentação do mercado. O melhor resultado alcançado na CS do café está relacionado com uma conjuntura prévia de reestruturação do setor via mercado, com uma forte organização dos segmentos e representatividade das associações, nos âmbitos nacional e estadual, com a existência de recursos do Funcafé para implantar algumas medidas acordadas e com um espaço no mercado internacional a ser ocupado por estas estratégias. No entanto, não é a mesma realidade verificada para as demais câmaras, já que muitas ou mantêm características dependentes das ações do governo ou deixaram de se reunir.

Além disso, essas ações pressupõem uma arena política dual, entre os setores favorecidos pelas estratégias empresariais de aumento de qualidade e de busca de novos mercados (setores mais modernos, vinculados aos interesses empresariais) e os excluídos (produtores descapitalizados que não conseguirão inserir-se neste novo cenário competitivo e os trabalhadores rurais)⁷⁴. Os problemas sociais – como o desemprego, as relações de trabalho, questão ambiental –, algumas vezes decorrentes das próprias decisões tomadas nestes fóruns, quando foram incluídos nas discussões das CS analisadas, não conseguiram ser implantados a contento, ou sequer foram abordados.

Embora seja válida a existência de fóruns privados de auto-regulação, solucionando problemas relacionados à produção e à competitividade, é preciso ter claro que uma visão e ação do Estado dentro ou fora do âmbito das CS são necessários, tanto para que este não seja colonizado pelos grupos privados, quanto para que as conseqüências das ações tomadas nos fóruns mistos (público-privado) não ignorem os interesse “públicos”, que só podem ser garantidos, até o momento, pelo Estado. Deve-se ressaltar, também, que estes fóruns não têm solucionado problemas de formulação de políticas de médio e longo prazos, inclusive para os setores empresariais favorecidos. A incerteza e os conflitos internos permanecem, enquanto as soluções são discutidas de forma cada vez mais setorializada e no curto prazo.

Outro conflito que surge é quando os recursos financeiros permanecem em poder do Estado. A auto-organização pode evoluir até o limite da necessidade de uso de recursos para implantação de ações. Alguns setores, como cafeeiro, citricultura e pecuária de corte, implantaram mecanismos de recolhimento de fundos através de estruturas público-privadas, com gestão dos recursos também mista. Nestes casos, embora os recursos estivessem vinculados a determinadas finalidades (sanidade animal e vegetal, campanhas de marketing

⁷⁴ Por exemplo, na reestruturação da cadeia do leite, Jank el alii (1999) avaliam a tendência à maior concentração no setor industrial, o possível aumento do custo básico da matéria-prima e a exclusão relativamente acelerada de milhares de produtores. No setor sucroalcooleiro, um documento do Partido dos Trabalhadores (1999) estima um deslocamento de 150 mil ha plantados com a cana-de-açúcar, resultando na liberação de 5% da força de trabalho empregada na cultura. Além disso, são previstos grande liberação de mão-de-obra, devido à mecanização do plantio e da colheita, e exclusão de pequenos e médios fornecedores da cultura, além de concentração fundiária e nas indústrias processadoras. Em termos regionais, o fim dos subsídios para o setor e a menor produtividade no nordeste têm levado a saídas de diversas usinas do nordeste, que vêm instalar-se no Centro-Sul.

ou regulação de estoques, por exemplo), houve uma possibilidade maior de articulação da cadeia para gerenciar estes recursos e direcioná-los para outras finalidades acordadas.

É interessante salientar que, muitas vezes, são citadas enquanto modelos para arranjos como as CS, experiências nos países desenvolvidos, como os *Marketing Orders* americanos ou os certificados de qualidade e selos de origem europeus. No entanto, são conhecidas as fortes políticas de proteção à agricultura e de desenvolvimento rural nestes países, inexistentes no Brasil nesta magnitude.

Por fim, a partir do estudo realizado, foi possível identificar diversos fatores motivadores e também limitantes para a continuidade da expansão destes fóruns, no período recente, especialmente nos estados. Entre os fatores motivadores, identificam-se:

- a) o próprio processo de desregulamentação das políticas agrícolas gerais e por produto (como nos casos verificados no capítulo 2), que demandam novas formas de regulação, em moldes diferentes dos anteriores. A rearticulação a partir das cadeias produtivas demonstra a necessidade de alguma forma de regulação visando a autoproteção, diante da saída do Estado colocada como abrupta e desigual pelos setores empresariais;
- b) este processo de desregulamentação, associado à abertura para a concorrência internacional, provoca a busca por novos padrões e normas de qualidade e de sanidade, que devem ser perseguidos ao longo de toda a cadeia produtiva, diante das estratégias de competição internacional;
- c) a integração dos mercados (formação do Mercosul e da Alca) também propicia novas formas de regulação dentro de cada país, no sentido de discutir as normas, regras e classificações de produtos, que serão levadas nas rodadas de negociação (muitas negociações se dão por produtos nestes fóruns);
- d) o padrão de políticas agrícolas fundamentadas no controle da oferta ou de preços dá lugar, em alguns setores, à concorrência baseada na qualidade, na segmentação de mercado e na certificação de origem, que enseja também uma integração entre os segmentos da cadeia produtiva;
- e) com o surgimento de novos produtos (como orgânicos, mel e derivados) e serviços (turismo rural), verifica-se a necessidade de normatização e regulação, que ocorre já nos novos moldes, com participação dos agentes privados envolvidos na produção, processamento e gerenciamento;

- f) especificamente para as CS estaduais, a ausência de uma política agrícola nacional também provoca uma busca pela competitividade interestadual, resultando na tentativa de diminuição de custos, como os tributários, e na procura por barreiras sanitárias interestaduais, padrões de qualidade e denominação de origem de produtos associados às regiões, o que também favorece arranjos por cadeias produtivas;
- g) algumas vantagens que derivam do próprio papel que assumem as CS, tais como: troca de informações entre os agentes privados e entre estes e o governo, assessoria às decisões de governo, projetos de co-gestão entre governo e iniciativa privada, entre outras, fortalecem estes arranjos;
- h) a profunda crise econômica, que afetou alguns setores, atingindo empresários, trabalhadores, e segmentos envolvidos na cadeia produtiva, foi um fator fortemente motivador para que se chegasse a acordos tripartites, a partir das CS.

Dentre os fatores que limitam ou dificultam o desenvolvimento das CS, citam-se:

- a) a instabilidade inerente às relações entre grupos privados e Estado. Existe uma instabilidade das relações, demonstrada pelas freqüentes criação e recriação destes fóruns, catalizada pela dificuldade das agências de governo em atender às expectativas do setor, nas ações reivindicativas e de co-gestão, e em priorizar as discussões realizadas no âmbito das CS. A falta de uma visão de política setorial nacional do governo é um fator extremamente limitante neste processo. Nestes conflitos, muitas vezes, o governo toma medidas passando por cima das discussões nas CS. A interface com o governo, através da Secretaria Executiva (no caso das CS da SAA/SP), também é citada pelos participantes das CS como fator limitante para o seu funcionamento;
- b) existe outra instabilidade presente, dentro dos grupos privados, entre os representados e as lideranças, aspecto ressaltado por Berger (1981). A inexistência de organizações articuladas em algumas cadeias, que monopolizem a representação do segmento na cadeia produtiva, torna-se um fator que dificulta estes arranjos. Além disso, a existência de lideranças que obtenham um consenso dos participantes e que consigam propor, articular e criar uma linha de trabalho permanente para a CS, como no caso da CS do café, é outro fator considerado importante;
- c) o caráter heterogêneo das CS, tanto nas cadeias produtivas (a famosa frase: “umas funcionam, outras não”), quanto entre os estados (cada qual funciona com formas e

ritmos diferenciados) pode tornar-se um fator limitante. Ou seja, a sua adoção individual nos estados pode gerar um aumento da heterogeneidade em termos regionais, diante da ausência de políticas gerais, bem como dentro do setor agroindustrial, pois algumas cadeias se auto-regulam, outras continuam dependentes de um Estado também enfraquecido e outras podem ainda ser reguladas pelos grupos mais poderosos (indústrias ou varejistas). Este fato pode estar relacionado com a determinação da criação das CS por parte do governo, de cima para baixo, independente da existência de maturidade organizativa dos setores e de mobilização social prévia;

- d) a exclusão de determinados atores – como os trabalhadores, ou os setores menos organizados, ou com menor acesso às agências do governo – associada ao baixo poder de obstrução destes grupos é um fator limitante para conseguir apoio geral da sociedade;
- e) a dificuldade de manter a participação do setor empresarial para além de medidas emergenciais. A CS sucroalcooleira, por exemplo, assim que a crise “passou”, com aumento dos preços e diminuição de estoques, perdeu seu ritmo. Na CS de citricultura, o maior problema da cadeia, referente à forma de definição de preços pelas indústrias processadoras oligopsônicas, não é discutido nestes fóruns, devido à falta de interesse por parte dos setores industriais;
- f) o fato de as CS funcionarem atualmente apenas nos estados é um fator limitante, pois muitas decisões dependem do governo federal. As articulações nos estados podem suprir parte das necessidades de políticas dos grupos, de forma paliativa, mas não eliminam a necessidade de uma política geral e mais abrangente para o total do setor agroindustrial e para as cadeias produtivas, em particular;
- g) a tendência atual de desnacionalização e oligopolização das empresas, especialmente ligada ao setor agroalimentar, é um fator que limita arranjos de articulação nacional. As articulações das empresas transnacionais são fragilmente vinculadas aos governos nacionais, regionais e às próprias associações de interesses nacionais.

Estes fatores motivadores e limitantes combinam-se de forma diferenciada em cada setor e em cada cadeia produtiva, não sendo possível prever de antemão os resultados destes arranjos institucionais. Assim, é improvável que as CS, enquanto um arranjo proposto pelos governos, tenham cada qual a mesma eficácia e resultados.

Por fim lista-se, a seguir, alguns temas que não foram trabalhados mas que surgiram dentro deste estudo e que merecem futuras abordagens mais aprofundadas:

- 1) as relações entre os segmentos da cadeia produtiva, especialmente entre o setor agrícola e indústria processadora e de insumos, bem como entre estes e o grande varejo. A formulação de políticas por meio das cadeias produtivas e as relações de auto-regulação implicam uma subordinação dos interesses agrícolas aos interesses industriais? E o crescimento da regulação pelas grandes empresas varejistas, conforme está sendo verificado nos países desenvolvidos, também pode ser observado no Brasil? O estudo das CS pode gerar esta análise inter-segmentos (qual segmento é mais favorecido, de onde partem as proposições, quais os interesses de cada um);
- 2) a relação entre formas de regulação privadas e novas formas de se fazer política em contraposição à política de preços na década de 80. Qual a capacidade de as novas formas de regulação através de políticas de segmentação e de aumento de qualidade substituírem as políticas gerais anteriores? Este é um aspecto que deve ser aprofundado nos fatores que originam e comprovam (ou não) esta tendência e nas conseqüências para os setores produtivos e para os demais atores da sociedade.
- 3) um estudo sobre o impacto da integração dos mercados, através do Mercosul e da Alca, na articulação dos grupos de interesses em torno das cadeias produtivas também pode ser realizado, no sentido de verificar se estes funcionam como reforço para articulação privada ou se representam mais uma restrição.
- 4) a análise da dualidade das relações corporativas colocada por Cawson (1986) sobre as políticas para o nível local e para os consumidores. Para o autor, o governo local é principalmente envolvido na provisão de serviços de *welfare* e consumo coletivo, sendo que os níveis regionais e central vinculam-se mais às políticas de produção. Assim, enquanto os interesses econômicos estão organizados nos âmbitos regionais e central, no nível local os interesses são relativamente fluidos, fragmentados e do tipo mercado, dificultando a ocorrência de relações corporativistas. Há uma maior tendência de os grupos corporativistas representarem mais os produtores do que consumidores, emergindo um sistema dual de representação, no qual o poder do produtor é soberano, sendo que a organização de consumidores é mais difícil de ser concretizada. Este

também é um aspecto que merece estudos, em face da proposição de fóruns do tipo das CS nos âmbitos sub-regionais e municipais;

- 5) a comparação do funcionamento entre as CS (ex: de leite, café, frutas, etc.) não foi realizada. Para responder à questão do porquê umas câmaras funcionam mais que outras, são necessários estudos mais específicos. Para Cawson (1986), esta diferença depende da natureza do produto, da existência de empresas multinacionais, de setores dominados por empresas que competem com sucesso no exterior e da maturidade relativa do setor (por exemplo, setores novos, como a microeletrônica, não têm organização estruturada nem políticas pré-existentes). Outro fator interessante para se medir é a influência do grau de monopólio e de representatividade das organizações de interesses, podendo-se buscar indicadores comparativos para esta aferição;
- 6) outra questão diz respeito à necessidade de integração das ações de cada cadeia produtiva. Existem temas comuns que podem ser abordados em todas e que podem resultar em cortes horizontais temáticos, aumentando o grau de planejamento e eficácia das CS e diminuindo o isolamento das suas ações. Esta papel também provavelmente só poderá ser assumido pelo poder público;
- 7) estudos aprofundados de cada modelo de CS vinculado ao setor agropecuário também são necessários, especialmente através das CS ligadas aos estados, diante da proliferação recente destas experiências, para verificar se confirmam ou não as análises realizadas neste trabalho;
- 8) a tendência recorrente em adotar modelos do tipo de CS, mesmo em âmbito nacional, também merece estudos maiores. Exemplos existentes são os já citados Cima, para o setor sucroalcooleiro, e o CDPC, para o café. Outro exemplo mais geral, para todas as cadeias, refere-se ao Fórum Nacional de Agricultura – FNA, criado em setembro de 1996, por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a missão de “elaborar diagnósticos e definir políticas públicas para todas as cadeias produtivas agropecuárias, visando eliminar os gargalos para inserção competitiva no mercado globalizado”. Os diversos setores reuniram-se durante alguns meses e elaboraram um volume expressivo de propostas. Posteriormente, foi criado o Conselho do Agronegócio – Consagro, em setembro de 1998, com participação de membros de diversos ministérios e de representações nacionais do setor privado para dar encaminhamento às propostas

levantadas. Após cerca de 4 a 5 reuniões, este parou de se reunir. Além destes, têm-se, no MDIC (antigo MICT), os Fóruns de Competitividade, instalados em 1999, para diversas cadeias produtivas (algumas com caráter tripartite), com o objetivo de formular diagnósticos de competitividade, com a participação das diversas representações privadas. Se, por um lado, este processo pode reforçar as análises realizadas neste trabalho sobre os fatores motivadores para expansão deste tipo de fórum, por outro, uma avaliação específica deste processo também é necessária para analisar as dificuldades de implantação de modelos de CS em âmbito nacional.

9) é possível fazer com que as CS sejam fóruns mais incluídos, em relação aos historicamente excluídos, como trabalhadores, pequenos produtores não capitalizados e consumidores? É possível aumentar o poder de obstrução destes? Senão, é possível o Estado permanecer como salvaguarda de seus interesses? São questões que merecem também um outro aprofundamento;

10) é necessário, ainda, um estudo específico sobre como o problema ambiental é inserido nestes fóruns. Pelo que pôde ser verificado, a questão só entrou no debate quando configurou-se como ameaça à ação empresarial (como na discussão da lei da proibição da queimada da cana-de-açúcar, ou na tomada de decisão contrária à lei de cobrança pelo uso da água para fins agropecuários), ou quando se tratava de barganhas entre governo e setores privados, como no caso do Pacto Sucroalcooleiro. Uma política ambiental a partir deste fórum não parece ser possível, até o momento.

Por fim, é necessário ressaltar que se trata de um estudo exploratório, baseado em um processo recente, ainda em andamento e em consolidação. Portanto, longe de ser conclusivo, pretende-se que a este estudo sigam outros relacionados ao tema mais geral de como são formuladas e implantadas políticas públicas pós-década de 90, no setor agroindustrial, e suas conseqüências para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARO, A.A. e THAME, A.C.M. *A atuação do comitê de agroindústria da Secretaria da Agricultura de São Paulo*, sem data (mimeo).
- ANDERSON, P. “Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95”. Rio de Janeiro, Ipea, setembro de 1999 (Texto para Discussão, n. 667).
- ARBIX, G.A.T. *Uma aposta no futuro: os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística*. São Paulo, Scritta, 1996.
- BELIK, W. *Agroindústria processadora e política econômica*. Tese de doutoramento. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- BERGER, S. *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- CAWSON, A. *Corporatism and political theory*. Basil Blackwell, 1986.
- _____. *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*. Londres, Sage Series, 1985.
- COX, G.; LOWE, P. e WINTER, M. “Changing directions in agricultural policy: corporatist arrangements in production and conservation policies”. *Sociologia Ruralis*. Netherlands, v. 25, n.2, 1985, p. 130-154.
- DINIZ, E. “Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 37, n.2, 1994, p. 277-315.
- _____. “Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7, out. 1992.
- EVANS, P. B. “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Economico*, v. 35, n. 140, 1996.
- FARINA, E.M.M.Q. *Reflexões sobre desregulamentação e sistemas agroindustriais: a experiência brasileira*. Tese de doutoramento. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1996.
- GRAZIANO DA SILVA, J. “A gestão das políticas públicas na agricultura brasileira moderna”. In: GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, Unicamp/IE, 1996a.

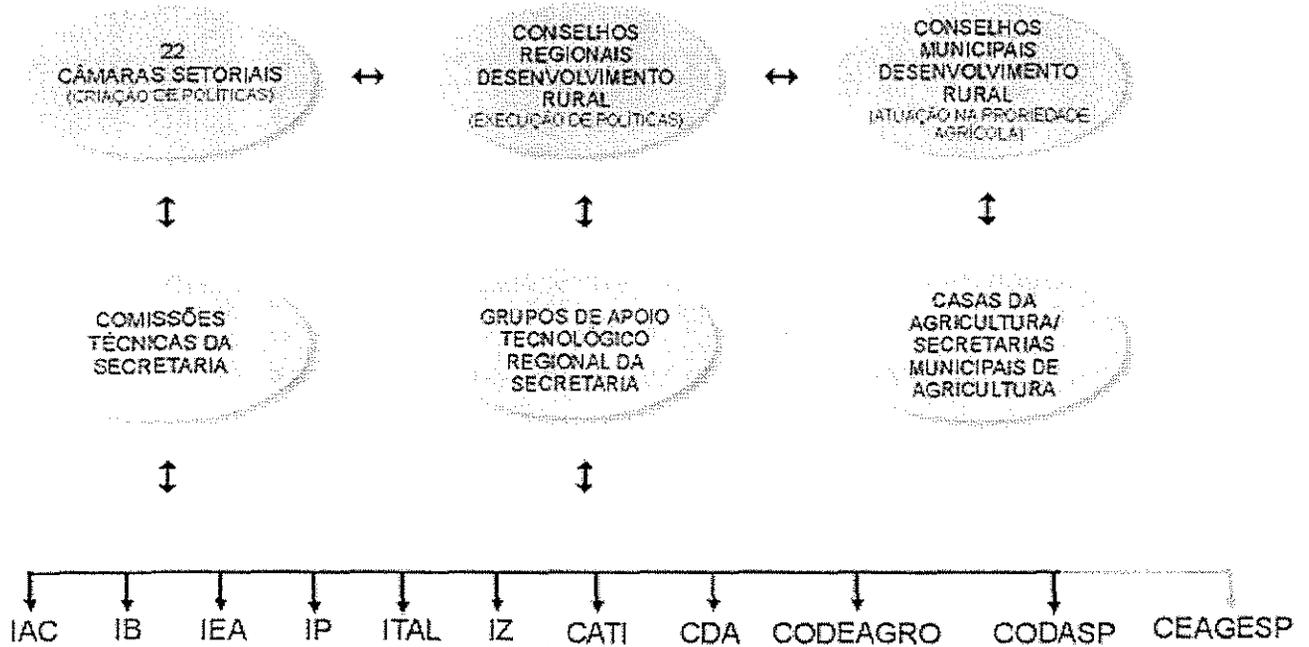
- _____. “Complexos agroindustriais e outros complexos”. In: GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, Unicamp/IE, 1996b.
- GUIMARÃES, I.G.R. “Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.8, n.3, jul-set. 1994.
- JANK, M.S. et alii. *O agribusiness do leite no Brasil*. São Paulo, Milk Bizz, 1999.
- KAGEYAMA, A. et alii. “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”. In: DELGADO et alii. *Agricultura e políticas públicas*, Rio de Janeiro, Ipea, 127, 1990, p.113-223.
- LAMOUNIER, B. *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Rio de Janeiro, Ipea, janeiro de 1994 (Estudos de Política Agrícola no. 9).
- LEHMBRUCH, G. “Problemas para la investigación futura de la intermediación corporativista y la formación de políticas”. In: SCHMITTER, P.C. e LEHMBRUCH, G.(coords.). *Neocorporativismo; más allá del Estado y el mercado*. Alianza Editorial, v. I, 1992.
- MARSDEN, T.; FLYNN, A. e HARRISON, M. *Consuming interests: the social provision of foods*. Londres, UCL Press, 2000.
- MARTIN, R. M. “Pluralism and the new corporatism”. *Political Studies*, 31(1), mar. 1983.
- MÉDICI, A. *As câmaras setoriais e a agropecuária paulista: origem e perspectivas*, jul. 1998, mimeo. (Relatório de Pesquisa).
- MICT – Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – Secretaria de Política Industrial. *Câmaras setoriais: avaliação estratégica*. dezembro de 1993, mimeo.
- MOYANO ESTRADA, E. *Sindicalismo y política agraria en Europa: las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. Espanha, 1988.
- _____. *Corporativismo y agricultura: asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Espanha, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, 1984.
- OFFE, C. “A atribuição de status público a grupos de interesses”. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

- ORTEGA, A.C. “Corporatismo e novas formas de representação de interesses na agricultura: uma abordagem teórica”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 36, n. 4, 1998.
- _____. “A representação de interesses patronais na agricultura brasileira”. *Economia ensaios*. Uberlândia, v.10, n. 2, julho de 1996.
- _____. *Accion colectiva y articulacion de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones*. Tese de doutoramento. Espanha, Universidad de Cordoba, 1995.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES – DR-SP. *Política para o setor sucroalcooleiro frente à crise: uma proposta alternativa para o Estado de São Paulo*, 2ª ed. São Paulo, agosto de 1999.
- PAULILLO, L.F. de O. *Complexos agroindustriais e redes políticas: as transformações no território citrícola brasileiro: uma abordagem do novo institucionalismo e da nova localização*. Tese de doutoramento. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- RODRIGUES, V.L.G.S. *Organizações empresariais na agricultura: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo*. Tese de doutoramento. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1995.
- ROMANO, J.O. “Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura”. In: SILVA, F. et alii. *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro, Campus, 1998.
- SAES, M.S.M. e FARINA, E.M.M.Q. *Brazilian Coffe Industry Association – ABIC: Joint ventures and new challenges in the face of market restructuring, 2000, mimeo*.
- _____. *O agribusiness do café no Brasil*. São Paulo, Milk Bizz, 1999.
- SANTOS, M.H.DE C. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro, Notrya, 1993.
- SCHMITTER, P.C. “Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance”. In: BRONETTA, R. e DELL’ARUEGA, C. *Labour relations and economic performance*. Londres, Macmillan Press, 1990.
- _____. “Corporatism is dead! Long live corporatism!” *Government and Opposition*, Londres, v. 24, n. 1, 1989.

- _____. "Still the century of corporatism?" *The Review of Politics*. Indiana, v. 36, n. 1 jan. 1974.
- SAA/SP – Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. *Políticas e diretrizes para o desenvolvimento da agropecuária do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1994, mimeo.
- SERT/SP – Secretaria do Emprego e das Relações do Trabalho de São Paulo. *Políticas do Governo do Estado de São Paulo para o Setor Sucroalcooleiro*, São Paulo, março de 2000.
- SMITH, M.J. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo: el papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas. *Zona Abierta*. Madri, v. 67/68, 1994.
- SOTO, F.B. *Da indústria do papel ao complexo florestal: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo*. Tese de doutoramento. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- STREECK, W. e SCHMITTER, P.C. "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order". In: STREECK, W. e SCHMITTER, P.C. *Private interest government – beyond market and state*. Londres, Sage Publications, 1985.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H. "Além do corporativismo: interesses organizados e democratização". In: SOLA L. e PAULANI, L. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995.
- VEGRO, C.L. et alii. "Sistemas de produção e competitividade da cafeicultura paulista". *Informações Econômicas*. São Paulo, v.30, n. 6, junho de 2000.
- VEGRO, C.L. e FERREIRA, C.R.R.P.T. "Resultados e desafios do programa de autofiscalização do café torrado e moído: selo Abic". *Anais do 3º Seminário Internacional sobre Biotecnologia na Agroindústria cafeeira – CIBAC*. Londrina, Paraná, 21 a 28 de maio de 1999.
- VEGRO, C.L. et alii. *Café: realidade e perspectivas*. São Paulo, SAA, 1997. (Coleção cadeias de Produção da Agricultura, 2).
- WINTER, M. *Rural politics: policies for agriculture, forestry and the environment*. Londres, Routledge, 1997.

ANEXO 1

MODELO DE GESTÃO DA SAA



ANEXO 2

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Açúcar e álcool	3 até 09/12/97	I o Grupo de Trabalho de uso e estoque do álcool, elabora relatório onde pede retirada do MTBE como aditivo de gasolina no RS, aumento do uso do álcool na gasolina, frota verde, ICMS para financiar estoque de passagem de álcool hidratado e aumento do ICMS na gasolina e óleo diesel		
Total	3	1	0	0
Algodão	4 até 07/07/99	I pede alteração na regra de cobrança de ICMS (que seja feita após beneficiamento) I pedido de 2 a 3 pesquisadores de algodão nos institutos de pesquisa		I discussão sobre financiamento com Cosesp, BB, Banespa I discussão do Programa Projeto do Algodão no Pontal do Paranapanema I Programa de Recuperação do Algodão no ESP a pedido do Secretário, feito pela Assoc. Bras. Algodão
Total	4	2	0	3
Arroz	7 até 11/09/98	I pedido p/ SAA interceder junto ao MAA p/ fiscalizar arroz nas gôndolas e inspecionar a mercadoria antes de pagar p/ Conab	I proposta de elaboração de folder para classificação do arroz	I discussão sobre normas de classif. c/ Encal e MAA e envio de proposta de classif. para MAA I proposta de melhorar fiscalização de classificação do arroz na Conab e envio de proposta de melhoria de embalagens para MAA
Total	7	1	1	2
Aves	3 até 31/08/98	I apresentação do Programa de Desenvolvimento do Complexo Avícola da APA, onde inclui pedido de sistema de crédito via BNDES	I estudo de gargalos (transporte hidroviário) I divulgação do projeto de financiamento - reunião conjunta das empresas/produtores interessados com BNDES	I PESA - Plano Estadual de Sanidade Avícola (SAA e CS)
Total	3	1	2	1
Batata	13 até 08/06/99		I campanha de marketing de batata classificada I levantamento da necessidade de informação do setor (aplicação de questionários) I proposta de realização de seminários(Workshop de Comercialização da batata I proposta de pesquisa sobre consumo de batata I palestras e contatos com indústria	I classificação de batata segundo relatório do Mercosul

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Borracha	4 até 09/92/99	I Lei 9479 de subvenção (pedidos para regulamentação da lei e aumento do valor da subvenção) I pedido de acesso das usinas artesanais à subvenção		
Total	4		0	0
Café	5 até 12/08/98	I pedido de financiamento para programa de podas pelo Feap	I certificação de origem I criação de marca Café São Paulo com realização de ações de marketing I treinamento para produção de café de qualidade I participação em eventos nacionais e intern. I articulação com OIC I estreitamento de laços comerciais (indústria e cooperativas) I projeto boulevard Café em Santos	I Plano de Implantação do Café Robusta
Total	5	1	7	1
Carne bovina	7 até 04/08/99	I pedido de ressarcimento de ICMS em operações interestaduais I pedido para INCRA mudar critérios de estabelecimentos produtivo para pecuaristas	I implantação de fundo para promoção de marketing da carne bovina	I sugestão de melhoria para preenchimento de DMG I proposta para eliminar abate clandestino com MP, DDA/CATI I programa de combate a febre aftosa via Fundeppec I Programa de abate do gado da SAA via cadastramento de frigoríficos
Total	7	2	1	4
Carne suína	6 até 12/11/98		I programa de marketing (via ABCS e ABIPOS) I palestra sobre mercado futuro I discussão de gargalos: problema de abastecimento de milho no ESP I selo de origem (via Assoc. Paulita de Criadores de Suínos) I projeto tipificação eletrônica de carcaça (pelo ITAL)	I programa para transformar SP em área I de pesquisa suína clássica I portaria 201 de 15/05/98 MAA
Total	6	0	5	2

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Citrus	11 até 26/03/99	I pedido p/ MAA de verba para erradicação do cancro cítrico (havia promessa de R\$ 50 milhões em 3 parcelas) I subsídios a uma política para Citricultura paulista (documento com uma série de reivindicações) I pedido p/ limitar trânsito interestadual de material vegetal e frutas de citrus	I troca de informações (avaliação e previsão de safras) I Fundecitrus apresentou proposta de apólice de seguros com cancro cítrico elaborado com Bradesco Seguros	I Programa de certificação de mudas e borbulhas I discussão sobre como erradicar cancro cítrico com Fundecitrus e aprovação de medidas de erradicação feita pela SAA e Fundecitrus
Total	11		3	2
Feijão	9 até 21/05/99	I pedido p/ CATI fornecer sementes básicas para produtor I pedido de incentivos fiscais para feijão I enquadrar empresas na ativ. 40010 a creditarem 7% ICMS na compra do produto I pedido de cancelamento de auto de infração imposto pela SF a algumas empresas I dossiê sobre informalidade e inidoneidade com sugestões para melhoria da fiscalização		
Total	9		5	0
Flores	17 até 01/07/99	I pedido de isenção do rodízio estadual par transporte de flores e plantas ornamentais I pedido de isenção de IPI para estufas	I participação do stand da CS na Hortitec 97 I treinamento de mão de obra I Plano de marketing I pesquisa sobre distribuição de flores e plantas ornamentais I elaboração e divulgação de embalagens novas para produtos I realização do I Fórum Estadual de Floricultura (03/98)	I proposta de credenciamento de eng. agro. de associações e sindicatos para emissão de guias de trânsito I manifestação sobre lei da Nota Fiscal à SAA
Total	17		2	6

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Frutas	13 até 15/07/99	<p>I documento no qual a CS pede empenho do Secretario junto ao MAA para aumentar recursos de crédito ao setor de frutas</p> <p>I pedido para SAA intervir junto a Sec. Fazenda, vig. sanitária e prefeitura para fiscalizar e acabar com mercado paralelo na Av. Estado pois diminui preço dos produtos</p> <p>I pedido para SAA apoiar redução da tarifa de importação de máquina p/ classif. de Packing Houses</p> <p>I Pleito ao Governador de SP em prol do negócio de frutas no ESP (pede recursos do FAT p/ capacitar trabalhadores, linhas de financiamento p/ aquisição de máquinas pós-colheita</p>	<p>I formação do GT Marketing com divulgação de dados pela Internet</p> <p>I reunião com APAS para evitar devolução de frutas não vendidas dos supermercados para produtores</p> <p>I realização do 2o. Encontro Nacional de Fruticultura</p> <p>I treinamento para classificação da banana (normas de classif, embalagem, movimentação de carga adequada)</p> <p>I discussão para melhoria do sistema de climatização e qualidade geral do produto (banana)</p>	<p>I atuação do IPEM no Ceagesp - resolveu adiar punição após entrada de normas de classificação</p> <p>I discussão sobre nova lei de NF produtor</p> <p>I programa de classif. e padronização (pêssego - 05/02/98, banana, caqui, goiaba(14/07/98), uva fina de mesa (16/10/98), laranja (08/12/98), abacaxi (15/07/99), manga.</p> <p>I discussão sobre embalagens com Ceagesp</p> <p>I discussão sobre cotação de preços da Ceagesp para cesta básica - balizador de preços</p> <p>I elaboração de proposta para modelagem na privatização da Ceagesp (GT)</p> <p>I portaria da Coordenadoria de Defesa da CATI e IB sobre Mal de Sigatoka - CPA 21 de 30/08/99</p>
Total	13	4	5	7
Hortaliças	18 até 01/08/99	<p>I pedido para SAA interceder junto ao MAA p/ que membros da ANAPA (Assoc. Nac. dos Produtores de Alho) participem da delegação que irá fazer análises de risco p/ China</p> <p>I pedido p/ Secretaria da Fazenda de redução de ICMS de 18% p/ 7% p/ alho</p> <p>I pedido de audiência c/ Secretario da Agricultura c/ pres. das CS Frutas, Hortaliças e Batata p/ que este interceda junto aos supermercados p/ que paguem preços diferenciados aos produtos classificados e padronizados</p> <p>I pedido para prorrogar dívida junto aos bancos dos produtores do Sindicato Rural de S. José do Rio Pardo</p>	<p>I informação: discussão sobre registro de agrotóxicos c/ MAA</p> <p>I palestras sobre: automação com a Assoc. Bras. de Automação e sobre paletização</p> <p>I discussão de proposta de regulamentação de produtos defensivos pela CS - em andamento</p>	<p>I proposta de organização da central de informação de produtos hortícolas no IEA</p> <p>I normas de padronização p/ alface, pimentão, berinjela e cebola. Lançamento da campanha do tomate (26/03/98) em Guapiara</p> <p>I proposta de formação de sistema de monitoramento de resíduos e de fiscalização de aplicação e treinamento p/ aplicadores de agrotóxicos</p>
Total	18	4	3	3

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Leite	14 até 06/07/99	I ofício p/ SAA pedindo prorrogação por mais 1 ano de convênio de redução da alíquota de ICMS p/ leite em pó e Longa Vida I ofício p/ SAA para interceder junto à Secretaria da Fazenda para reexame de crédito tributário do leite I pedido de aumento de recursos para Programa Campo/Cidade/Leite I pedido para SAA interceder junto ao MAA p/ manter isenção de IPI p/ equipamentos de refrigeração (8%) que se extinguiria em 30/06 I reivindicação de reforma tributária = acrescentar parágrafo 7o. à emenda da Constituição = "alíquota reduzida p/ alimentos e p/ Estado acrescentar produtos lácteos na cesta básica do ESP	I proposta de definição de padrões de qualidade sanitária p/ atingir os padrões pecuários I discussão c/ Sindam de preço de vacina de aftosa (houve acordo em 92 onde estabeleceu limite) I palestra com BNDES sobre financiamento p/ pecuária leiteira I formação do Fundeleite para promoção da qualidade do leite	I Programa de Qualidade do Leite que resultou na Res. SAA 29 de 19/10/98 com criação do Comitê de Qualidade constituído por 10 membros, com 5 de instituição pública e 5 de entidades privadas I financiamento do Feap p/ aquisição de resfriadores (lançamento em 25/08 pelo Secretário) e discutido na CS com sugestões - decreto 43.511 de 02/10/98 I Programa Campo/Cidade/Leite - sugestão para melhoria na definição de preços via elaboração de planilha de custos; sugestão de fiscalização, sugestões de eliminar empresas inadimplentes com produtores; propostas de monitoramento de qualidade do leite via Comitê de Qualidade e discussão sobre entrada ou não do Leite Longa Vida no programa.
Total	14	5	4	3
Mandioca	11 até 03/09-99		I discussão com IAC de novos produtos p/ mecanização , pulverização e roçadeira I palestras (controle de problemas fitossanitários atuais, discussão sobre registro de viveiros e maniva, uso de derivados de mandioca na panificação e outros usos, novas variedades , novos mercados) I contrato de compra de rama de mandioca com Prefeitura de Ubatuba I discussão do Fundeman	I produção e distribuição de mudas pelo IAC junto com APIMESP
Total	11	0	7	1
Milho	4 até 20/10	I pedido para Secretario da Agricultura para interceder de forma a diminuir o preço do pedágio junto ao governo I pedido da ABAG p/ governo do ESP não onerar Hidrovia Tietê Paraná pós privatização	I palestras de: diagnóstico do mercado milho; classificação e padronização; custo do pedágio I estimativa da oferta e demanda do milho, resultando em boletim trimestral	
Total	4	2	2	

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Ovos	4 até 01/09/99	<p>I Programa de Desenvolvimento do Complexo Avícola Paulista, no qual inclui pedido de sistema de crédito via BNDES</p> <p>I pedido para prorrogar a redução de alíquota de imposto de importação ad valorem para bens de capital e outros insumos</p> <p>I pedido ao Secretário da Agricultura para apoiar a CS junto à Secretaria da Fazenda na solicitação de estudo da possibilidade de aproveitamento de créditos de ICMS</p>	<p>I discussão sobre marketing</p> <p>I discussão sobre crédito com BNDES e empresas interessadas</p> <p>I esclarecimento de mudança de lei</p>	<p>I Programa de Sanidade avícola - PESA</p> <p>I problema de prevenção a salmonelose: formação de grupo de discussão</p>
Total	4	3	3	2
Pescado	10 até 13/04/99	<p>I pedido de alteração de legislação de ICMS - isenção do diesel para SP tbem</p> <p>I pedido de emissão de uma NF por dia para comércio de pescado</p> <p>I pedido de criação de Agência de Desenvolvimento da Atividade Pesqueira junto à SAA</p> <p>I pedido de isenção de ICMS para crustáceos e moluscos</p> <p>I pauta de reivindicações para governo federal</p> <p>I alteração de lei 9989/98 sobre recomposição de cobertura florestal junto ao Secretário</p> <p>I solicita a SAA que o Decreto 43845 de 12/02/99 também atinja o setor pesqueiro</p> <p>I pede para SAA interceder junto ao Secretário da Fazenda p/ apoiar a reedição do convênio ICMS 60/91 que autorizava os Estados a concederem até 30/04/99 isenção p/ operações internas com pescado e redução de base de cálculo nas operações interestaduais de pescado</p> <p>I pede p/ SAA intervir junto ao Ministério da Saúde para alterar resolução 206/99 que prevê cobrança de taxas p/ expedição de certificados e regulamentação higiênico-sanitária de embarcação</p> <p>I pede para SAA intervir junto ao MAA p/ permitir participação de 2 membros da CS de SP p/ ir ao ICCAT</p>	<p>I troca de informação sobre legislação de aquíicultura</p> <p>I palestra sobre recifes artificiais</p> <p>I proposta de criação de Escola Técnica do Pescado</p> <p>I levantamento de informação sobre planos de atividade da indústria</p> <p>I proposta de criação do entreposto de Pesca I palestra do ITAL sobre aproveitamento integral do Pescado</p> <p>I participação no ICCAT - Working Group on Allocations Criteria - Comissão de Conservação do Atum no Atlântico - em 31/05 a 02/06 em Madrid par definir critérios de alocação de cotas de captura</p>	<p>I selo de embarcação pelo Sindicato dos Armadores para isenção de ICMS p/ óleo diesel</p> <p>I sugestões para Código de Pesca do MAA</p>
Total	10	10	7	1

Tabulação das Ações das CS

Câmaras Setoriais	No. reuniões	Ações		
		Reivindicativas	Auto-regulação	Co-gestão
Mel	8 até 04/02/99	I pedido de manutenção do Centro de Apicultura tropical do IZ Pindamonangaba I pedido de transformação do Centro de Pesquisa em Apicultura I pede intervenção do MAA e Ministério da Saúde contra a proibição de venda de própolis em farmácias e pedido p/ regulamentação como Health Foods	I palestra sobre importância da polinização na produção agrícola	I sugestão de normatização de própolis, pólen e geléia real para MAA via FNA
Total	8	3	1	1
Soja	3 até 17/11/97	I pedido para SAA apoiar na discussão sobre classificação do MAA/Encal I pedido de contratação de novos pesquisadores na SAA	I discussão sobre contratos futuros para soja	
Total	3	2	1	0
Trigo	4 até 10/09/98	I pedido para Secretario da Agricultura : venda de sementes do DSMM/CATI com pagamento parcelado em 50% na retirada e 50% na venda do trigo colhido. A indústria moageira faria adiantamento aos produtores no valor da 1a. Parcela postergando o recolhimento do ICMS em valores iguais ao adiantamento		I formação de GT para elaborar proposta p/ recuperação do trigo ao Secretario da Fazenda (formulou a proposta contida no item de reivindicação)
Total	4	1	0	1
Lazer e Turismo Rural	5 até 30/06/99		I Definição de Turismo rural e Ecoturismo I discussão de legislação trabalhista (propõe soluções de formar cooperativas de guias e sindicatos de trabalhadores de turismo rural)	
Total	5		2	0

Anexo 3

Entrevistas realizadas

Sobre as CS do Estado de São Paulo:

Antonio Helio Junqueira: ex-assessor da SAA/SP e ex-coordenador das CS. Atual Eng. Agrônomo Senior da Ceagesp – 10/02/99

Antonio Carlos Garcez Pereira Junior: ex-assessor da SAA/SP e ex-coordenador das CS. Atual Fiscal Agropecuário do Ministério da Agricultura – 10/02/99

Rosalba A. Moledo: ex-assessora de Gabinete da SAA/SP – 14/04/99

João Carlos Feijão Teixeira: ex-assessor da SAA/SP e ex-coordenador das CS. Atual pesquisador o IAC – 08/09/99

Lourival Carmo Monaco: Secretário Adjunto da SAA/SP – 11/01/00

Antonio Ambrosio Amaro: Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo – 27/01/00

Celso Vegro: Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo – 25/01/00

Otávio Gutierrez: ex-coordenador da Codeagro – Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios da SAA/SP – 20/08/98

Sergio Bianchini: assessor da Sert/SP – 09/10/98 e 01/06/00

Pedro Gouveia: Coordenador de Políticas de Relações de Trabalho da Sert/SP – 02/06/00

Sobre as CS de outros Estados:

CS de Santa Catarina: José Carlos Madruga da Silva – Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina – 14/12/99

CS de Espírito Santo: Gilmar Gusmão Dadalto – Secretaria da Agricultura de Espírito Santo – 19/06/00

CS de Goiás: Pedro Arantes: Secretaria da Agricultura de Goiás – 18/04/00

Sobre as CS Nacionais:

Carlyle Vilarinho: ex-coordenador das CS do MICT e atual assessor do MDIC – 20/01/00

Egídio Lessinger: ex-coordenador do CNPA e atual assessor do Ministério da Agricultura e Abastecimento – 24/11/99

Nelson Victor Trombeta: ex-assessor do Ministério da Agricultura e Abastecimento – 25/11/99

Representações de Interesses:

Nathan Herszcovicz: presidente da CS do Café e presidente do Sindicato da Indústria do Café no Estado de São Paulo – 01/09/99

Luiz M.S.Hafers: presidente da Sociedade Rural Brasileira - 23/02/00

Américo Sato: ex- presidente da Abic – 22/02/00

Manoel Vicente Fernandes Bertone: presidente da Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Garça – 10/05/00

Antonio de Pádua Rodrigues: Unica – União da Agroindústria Canavieira de São Paulo – 13/03/00

Sergio Luiz Leite: Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado de São Paulo – Fequimfar – 19/01/00

Mauro Alves da Silva (Presidente) e José de Fátima Soares: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo – Fetaesp – 18/01/00

Moacyr Saraiva Fernandes: Diretor do Instituto Brasileiro de Frutas e Consultor da Abia – 13/01/00

Geraldo Majela de Andrade Silva: consultor da Orplana (Organização de Plantadores de Cana do Estado de São Paulo) – 03/03/00

Siglas

ABAG: Associação Brasileira de Agribusiness

ABIA: Associação Brasileira da Indústria da Alimentação

ABIC: Associação Brasileira da Indústria de Café

Abiove: Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais

Abipos: Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Suínos

Alca: Área de Livre Comércio das Américas

Anfavea: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

APA: Associação Paulista de Avicultura

Apimesp: Associação de Produtores de Mandioca e Derivados do Estado de São Paulo

BB: Banco do Brasil

BM&F: Bolsa de Mercadorias e Futuros

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cacex: Carteira de Comércio Exterior

CATI: Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CDA: Coordenadoria de Defesa Agropecuária

CDPC: Conselho Deliberativo da Política Cafeeira

Ceagesp: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo

CGT: Confederação Geral dos Trabalhadores

CIMA: Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool

CNA: Confederação Nacional da Agricultura

CNPA: Conselho Nacional de Política Agrícola

Cobal: Companhia Brasileira de Alimentos

Codasp: Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo

Codeagro: Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios

Conab: Conselho Nacional de Abastecimento

Conagri: Conselho Nacional de Agricultura

Contag: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Cosesp: Companhia de Seguros do Estado de São Paulo

CS: Câmaras Setoriais

CUT: Central Única dos Trabalhadores
DDA: Departamento de Defesa Agropecuária
DMG: Demonstrativo de Movimentação de Gado
DSMM: Departamento de Sementes, Mudas e Matrizes
Embrapa: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESP: Estado de São Paulo
Faesp: Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Fapesp: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador
Fetaesp: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo
FNA: Fórum Nacional de Agricultura
Funcafé: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
Fundecitrus: Fundo Paulista de Defesa da Citricultura
Fundepec: Fundo para Desenvolvimento da Pecuária do Estado de São Paulo
IAC: Instituto Agrônômico de Campinas
IB: Instituto Biológico
IBC: Instituto Brasileiro do Café
ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IEA: Instituto de Economia Agrícola
Inera: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IP: Instituto de Pesca
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados
IPEM: Instituto de Pesos e Medidas
IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITAL: Instituto de Tecnologia de Alimentos
IZ: Instituto de Zootecnia
MAA: Ministério da Agricultura e Abastecimento
MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul: Mercado Comum do Sul
MICT: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MP: Ministério Público do Estado de São Paulo

MTBE: Metil-tércio-butil-éter

OCB: Organização das Cooperativas Brasileiras

Ocesp: Organização das Cooperativas dos Estado de São Paulo

OIC: Organização Internacional do Café

PIB: Produto Interno Bruto

PIS/Cofins: Programa de Integração Social/Contribuição Social sobre o Faturamento

SAA/SP: Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

Sebrae: Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa

SERT/SP: Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo

Simpro: Instituto Brasileiro para Simplificação de Procedimentos Comerciais

Sindicafé: Sindicato da Indústria do Café de São Paulo

SRB: Sociedade Rural Brasileira

Unica: União da Agroindústria Canavieira de São Paulo