

## AS CÂMARAS SETORIAIS AGROINDUSTRIAIS: da REIVINDICAÇÃO PARA A AUTO-REGULAÇÃO?<sup>1</sup>

Maya Takagi<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo busca analisar transformações recentes das relações entre representações de grupos privados e o Estado na elaboração de políticas, tomando as câmaras setoriais agroindustriais paulistas como objeto de estudo. A análise está baseada em uma pesquisa de campo que identificou as câmaras setoriais existentes no País, analisou seu contexto de emergência, o seu modo de funcionamento e alguns resultados alcançados durante os anos de 1999 e 2000. Verificou-se que, a partir do momento em que o Estado teve suas políticas gerais para o setor agrícola enfraquecidas, e cresceram as estratégias competitivas entre e dentro das cadeias produtivas, fortaleceram-se arranjos mais específicos e regionalizados, em torno das cadeias produtivas, incorporando os grupos privados nos fóruns públicos de tomada de decisões. A partir de uma análise das ações tomadas pelas câmaras setoriais, verificou-se que estas estão mudando sua relação com o Estado, na direção de uma maior auto-regulação e menor dependência para com as decisões e políticas públicas. Ao fim, buscou-se fazer uma análise dos fatores que fortalecem e dificultam a continuidade deste tipo de arranjo público-privado.

**Palavras-chave:** representação de interesses, política agrícola, câmara setorial.

### SECTORIAL CHAMBERS OF AGRICULTURE AND INDUSTRY: FROM REVINDICATIONS TO SELF-REGULATION?

**ABSTRACT:** The aim of this article is to analyze recent changes in policy-making relations between the State and representations of private groups. The São Paulo state sectorial chambers for agro-industry were the subjects of study. The analysis is based on recent research identifying Brazil's existing sectorial chambers, the context of their emergence, their *modi operandi* and a few results achieved over 1999 -2000. It was verified that the weaker the State policies for the agriculture, the more intense the strategies within the productive chain, and the stronger the specific and regional arrangements around them. Thus public fora for decision making incorporated private groups. The analysis of actions carried out by the sectorial chambers showed that they are changing their relations towards the State, pointing to a higher self-regulation and less dependency on decisions and public policies. Finally, an analysis was made of the factors strengthening or hindering the continuity of this type of public-private arrangement.

**Key-words:** private group, interest representation, agricultural policy, sectorial chambers.

**JEL Classification:** L52.

---

<sup>1</sup>Esta é uma versão resumida e atualizada do texto apresentado à FAO para o Programa de Trabalho: Alianças Estratégicas para o Desenvolvimento Rural para América Latina e Caribe, de março de 2001, e é uma adaptação e atualização da Dissertação de Mestrado da autora: "Câmaras Setoriais Agroindustriais, Representação de Interesses e Políticas Públicas, defendida em agosto de 2000, sob orientação do Prof. Dr. Walter Belik, e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

<sup>2</sup>Engenheira Agrônoma, Mestre, Analista de Projetos da Fundação SEADE.

## 1 - INTRODUÇÃO

Na década de 90, observou-se, no Brasil, pelo menos três tendências na formulação e implementação de políticas setoriais, que trazem novos elementos para reflexão quando se estudam as políticas públicas, especialmente nos países em desenvolvimento.

A primeira refere-se a uma “transferência” paulatina e não explícita das atribuições na regulação da atividade produtiva do Governo Central para os estados e, em alguns casos, para os municípios, que passam a ser, cada vez mais, os níveis “relevantes” de análise para formulação e implementação de políticas e de aglutinação dos grupos de interesses ligados à esfera da produção. Particularmente com relação ao setor agrícola, isso reflete-se em iniciativas como a manipulação de tributos (chamada “guerra fiscal”), na implantação de barreiras sanitárias interestaduais, nos incentivos a novos instrumentos de crédito e no apoio a iniciativas de certificação de origem dos produtos.

A segunda refere-se à fragmentação das políticas setoriais, a partir da crise das políticas de modernização impostas do final da década de 60 ao início da década de 80, baseadas em elevados volumes de créditos subsidiados, preços mínimos e existência de estoques, quando passaram cada vez mais a ser realizadas a partir de cadeias produtivas, por produtos e atividades afins (setor sucroalcooleiro, citrícola, cadeia do café, frutas, entre outros).

Por fim, o terceiro elemento refere-se à crescente preocupação dos governos em contar com a participação dos grupos de interesses privados nos fóruns de formulação e implementação de políticas públicas. Um exemplo dessa articulação, que reflete estas três tendências simultaneamente, é a criação das Câmaras Setoriais Agroindustriais no País no final dos anos oitentas e início dos anos noventas e, mais recentemente, no final dos anos noventas, os fóruns de competitividade. Trata-se de arranjos público-privados, criados geralmente por dirigentes públicos, que têm por objetivo discutir problemas setoriais e definir instrumentos de políticas para as

diversas cadeias produtivas que envolvem o setor agrícola e cujos membros são: dirigentes públicos, agências setoriais de governo e organizações de interesses privados articulados nos segmentos das cadeias produtivas (setor de fornecimento de insumos e máquinas, produtores agrícolas, indústrias processadoras e cadeias de comercialização).

O objetivo deste texto é analisar o contexto de emergência, seu modo de funcionamento e sua contribuição e limitações para a elaboração e implementação de políticas públicas. A análise está baseada em uma pesquisa de campo que, primeiro, identificou as Câmaras Setoriais (CS) existentes no País, e em segundo lugar, analisou seu significado e os resultados alcançados.

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As transformações apresentadas anteriormente resultam em uma relação diferenciada dos atores privados com o Estado, em que essas 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 o Estado 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 privados<sup>3</sup>, numa tentativa de formular e implementar as “novas políticas” para os setores organizados da economia.

Do ponto de vista teórico, esse 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 imple-

<sup>3</sup>Este termo é utilizado por OFFE (1989).

mentação. 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.

A abordagem do neocorporativismo busca interpretar as relações políticas que emergem na sociedade capitalista moderna, na qual 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), essa 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.

OFFE (1989) propõe a análise dessas 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. Nesse modelo, que se aproxima do pluralista liberal, as articulações de interesses e demandas são aceitas como dadas do 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 aquele autor, o segundo tipo de racionalidade, que se aproxima do conceito de neocorpora-

tivismo, 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 sessentas. 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 esses 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).

No Brasil, este conceito também foi utilizado em diversos estudos para analisar as Câmaras Setoriais e os Complexos Agroindustriais<sup>4</sup>. Esses trabalhos demonstraram que a abordagem neocorporativista é uma ferramenta de estudo bastante útil para se analisar como são “produzidas” as políticas para determinados grupos. É importante ressaltar que as CS enquadram-se neste conceito **enquanto instituição criada pelo Estado**. Estas são instituições públicas, criadas para incorporar os grupos privados, que pré-existem na sociedade com outras denominações e interesses. O que distingue as CS é exatamente o seu caráter público.

A pesquisa em que se baseou a análise empí-

<sup>4</sup>ARBIX (1996), que analisou a Câmara Setorial Automobilística; MÉDICI (1998), que analisou as Câmaras Setoriais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo; BELIK (1992); SOTO (1992); ORTEGA (1995) e RODRIGUES (1995).

rica foi realizada durante os anos de 1999 e 2000. Foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema e um levantamento de campo do material existente sobre as Câmaras Setoriais no Brasil: leis de criação, objetivos, composição, atas de reuniões e resoluções, complementadas por entrevistas qualitativas com dirigentes, ex-dirigentes, membros e ex-membros das Câmaras Setoriais. Foram levantados, com maiores detalhes, materiais sobre as Câmaras Setoriais do Ministério da Agricultura, em Brasília, e sobre as Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo, na Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e também na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP).

O estudo de caso selecionado foi sobre as Câmaras Setoriais Agroindustriais Paulistas vinculadas à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP). Foi realizada uma avaliação mais detalhada da composição e das decisões tomadas, através do levantamento de todas as atas de reuniões de todas as Câmaras, que são formadas por cadeias produtivas, acompanhadas da análise dos documentos levantados, de entrevistas com principais dirigentes e da participação em reuniões oficiais. As ações foram tabuladas de acordo com a presença das decisões em ata.

Para uma análise das funções das CS e de seu caráter de funcionamento no período mais recente, procedeu-se a uma classificação das decisões e ações tomadas, partindo-se das atas das reuniões realizadas pelas CS de 1997, quando se dispunham de todas as atas organizadas. As ações foram classificadas em: 1) reivindicativas<sup>5</sup> ou 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, através, por exemplo, de pedidos de redução/isenção de impostos, ou implantação de

<sup>5</sup>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.

barreiras sanitárias interestaduais ou internacionais; 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 públicos diversos pelas representações privadas.

### 3 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS: a criação das câmaras setoriais e seu funcionamento

As Câmaras Setoriais foram propostas inicialmente, no Brasil, no final da década de 80, a partir de diversas origens que resultaram, também, em diversos modelos. A partir das proposições iniciais, que estavam vinculadas ao setor industrial em geral, outros modelos começaram a se formar em diversos estados, mais fortemente ligados aos setor agroindustrial<sup>6</sup>.

Em âmbito federal, são registrados dois principais modelos: primeiro, o das Câmaras Nacionais de Política Industrial, vinculadas, inicialmente, ao Ministério da Economia e, em seguida, ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, que funcionaram durante o período de 1988 a 1995, e que tiveram, entre seus objetivos, o controle da inflação e da liberação de preços pós-congelamento dos planos econômicos, a elaboração de diagnósticos de competitividade setorial, a promoção de acordos setoriais entre empresários trabalhadores e governo e formulação de políticas públicas setoriais. Em 1991, foram recriadas com o modelo tripartite inédito no País, com a participação de organizações de empresários, trabalhadores e membros do governo. Segundo, o modelo das Câmaras Nacionais do Ministério da Agricultura e Abastecimento, que foram criadas por

<sup>6</sup>Para uma apresentação mais detalhada do histórico de formação e funcionamento, ver ARBIX (1996), ANDERSON (1999), MÉDICI (1998) e TAKAGI (2000).

ocasião da Lei Agrícola de 1991<sup>7</sup>, para assessorar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), idealizado para coordenar a formulação da política agrícola nacional. Foram formadas, ao todo, 36 CS até 1995, organizadas em torno das cadeias produtivas, mas também pararam de funcionar no mesmo período das Câmaras de Política Industrial.

Como se pode verificar, as Câmaras Nacionais tiveram vida curta. As Câmaras tripartites ligadas ao Ministério da Indústria, após a realização de alguns pactos, não tiveram prosseguimento, apesar de serem consideradas positivas pelas lideranças dos trabalhadores. Estes, pela primeira vez, fizeram parte de fóruns oficiais de formulação de políticas, historicamente realizados nos gabinetes fechados, ou com proximidade muito forte com os empresários. Além disso, os pactos realizados foram considerados positivos tanto para os empresários, que conseguiram superar a crise profunda que atravessaram no início da década, quanto para os trabalhadores, devido à manutenção do emprego.

A necessidade de centralização de decisões por parte da equipe econômica do Governo Federal, 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.

Com relação às CS do Ministério da Agricultura, as causas para o pouco tempo de funcionamento estão relacionadas com o próprio alcance limitado que esses novos arranjos demonstraram, desde o seu início. Os diversos vetos sofridos pela lei

que criou o CNPA fizeram 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 as pressões e resistências dos próprios órgãos públicos internos, que lutaram para manter seu espaço político e técnico na definição de "parte" das políticas. Como decorrência, estes órgãos acabaram funcionando como ratificadores das políticas previamente definidas pelas estruturas internas do governo. 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 ou isenção de impostos, 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. Nesse modelo, elas acabaram se esvaziando.

As Câmaras Setoriais nos estados, pelo contrário, continuaram a se expandir, embora com propósitos e alcances diferenciados. A existência de Câmaras Setoriais Agroindustriais foi verificada em diversos estados, sem uma relação de hierarquia com a esfera federal. A maioria delas começou a se formar no início da década de 90: São Paulo (desde 1991), Santa Catarina (desde de 1992<sup>8</sup>), Espírito Santo (a partir de agosto de 1993<sup>9</sup>), e Paraná (desde 1995<sup>10</sup>),

<sup>8</sup>Conforme Lei n. 8.676, de 17/06/92, que institui a Lei Agrícola e Pecuária do Estado de Santa Catarina.

<sup>9</sup>Entrevista realizada pela autora com o Sr. Gilmar Gusmão Dadalto em 2000.

<sup>10</sup>Conforme Decreto n. 876, de 21/06/95.

<sup>7</sup>Trata-se da Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que constituiu uma primeira tentativa de estabelecer uma legislação de política agrícola no país, resultante de um longo debate entre lideranças ruralistas e governo.

todas ligadas ao setor agroindustrial. Mais recentemente, estavam em implantação no Mato Grosso do Sul e em Goiás.

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.

Os fatores mais gerais, 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 oitentas, vinculadas à escalada inflacionária, crise fiscal do Estado e queda do ritmo de crescimento econômico, contrastando com um período anterior de forte crescimento (TAVARES DE ALMEIDA, 1995).

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 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 girava em torno da necessidade de modernização e aumento da competitividade da indústria brasileira, finda a fase de crescimento industrial das décadas anteriores.

No momento de redefinição do papel do Estado e de questionamento dos seus instrumentos (burocracia estatal, limitação dos recursos) associados 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.

Ainda assim, podem ser identificados contornos específicos em cada um dos modelos de Câmara Setorial. É interessante verificar que, após a experiência das CS nacionais de política industrial ligadas ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), todas as demais estavam ligadas ao setor agroalimentar.

A dificuldade do setor agrícola em articular os interesses em grandes corporações, levantada por MOYANO (1984), 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 (CAIs)<sup>11</sup>. A partir da sua constituição, na década de 70, 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 ocorreu em um período relativamente recente (pós-70) e é particular na agricultura porque ocorreu de forma diferenciada para cada produto.

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, 1996), 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 setentas houve uma expansão das associações por produto no segmento agrícola, especial-

<sup>11</sup>Esse processo é explicado em KAGEYAMA et al. (1990).

mente nos setores submetidos a intenso processo de modernização. Seus dados mostram que, nos anos setentas e oitentas, 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 cinquenta e sessenta.

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 SAA/SP. Em 1995 também foram criadas Câmaras Setoriais ligadas à SERT/SP, fruto da tentativa de estabelecer o modelo tripartite do MICT em todos os fóruns ligados à secretaria.

#### 4 - O FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS SETORIAIS A PARTIR DO ESTUDO DAS CÂMARAS SETORIAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os fatores gerais levantados anteriormente contribuíram, naturalmente, para o surgimento dos arranjos público-privados em torno das cadeias agroindustriais também nos estados. No entanto, sua continuidade no cenário atual remete também a outros fatores específicos.

##### 4.1 - O Contexto do Surgimento das Câmaras Setoriais

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, em geral, careciam de instrumentos de política mais definidos e de canais institucionalizados para suas reivindicações e im-

plementação de políticas.

No caso da SAA/SP, existia, ainda, uma necessidade de organizar as reivindicações dos diversos setores, que vinham de forma dispersa, pressionando o governo recém-empossado em 1990. Dessa forma, os interesses do governo eram tanto **canalizar** estas reivindicações quanto **integrar** os trabalhos dos diversos órgãos da SAA/SP 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.

Assim, embora predominasse essa visão de atuação conjunta com o setor privado, ficava claro, no primeiro momento, que a "função" das câmaras era primordialmente 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 sua criação, conforme demonstrado no item anterior, bem como através de entrevistas com ex-assessores da Secretaria da Agricultura, responsáveis pelo seu gerenciamento.

De 1991 a 1995, foram criadas 15 Câmaras Setoriais, com participação de membros do governo, dos órgãos públicos afins e de representantes do setor privado. Estas câmaras funcionaram 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 (SECRETARIA, 1994). 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.

Em 1996, com a nova gestão no Governo, 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, adotando-se o conceito de cadeia produtiva, procurando-se obter critérios mais técnicos para definição dos membros constituintes. 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. Ficava mais claro, assim, o objetivo de “trazer” o setor privado para dentro da estrutura pública, para que se definissem as políticas para o setor. Criaram-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 Lei 7.774/92.

A Resolução n. 12, de 17/07/97, estabeleceu a constituição de algumas CS (as demais foram 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*”.

## 5 - ANÁLISE DOS RESULTADOS: da fase reivindicativa para a fase de auto-regulação

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 em reivindicações por políticas em favor das diversas cadeias. As propostas consistiam, 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.

O conteúdo 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, isso 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 limitação do poder de importância para definir políticas da Secretaria da Agricultura, além da própria evolução de algumas organizações setoriais, que passam a buscar menos o apoio do Estado para a resolução dos problemas.

Essa 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.

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%<sup>12</sup> (Tabela 1).

<sup>12</sup>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.

**Tabela 1** - Composição Média das CS da SAA/SP, 1991-95 e 1997 (%)

Composição das CS	Primeiras	Segundas
	CS <sup>1</sup>	CS <sup>2</sup>
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 <sup>3</sup>	3,3	5,4
Total	100,0	100,0

<sup>1</sup>Câmaras criadas de 1991 a 1995. Posição no ato da criação das CS.

<sup>2</sup>Câmaras criadas a partir de 1997. Posição em março de 1999.

<sup>3</sup>Referem-se a membros não classificados e não identificados.

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, chama a 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.

As CS perderam paulatinamente o caráter reivindicativo com preocupação com o setor agrícola como um todo e passaram a se concretizar em espa-

ços de entidades econômicas, visando solucionar os problemas dos membros envolvidos.

Um aspecto que chama a 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, pescaço, açúcar e álcool e lazer e turismo rural.

Com relação ao conteúdo das decisões tomadas, estas foram identificadas e agrupadas segundo a classificação abaixo.

As **ações de auto-regulação** verificadas nas atas englobaram, de forma resumida: 1) iniciativas para certificação de origem da matéria-prima ou do produto processado (desde sementes, borbulhas e mudas, visando incrementar a qualidade da matéria-prima, até o produto final), sempre através de adesão voluntária; 2) programas de *marketing* e popularização de consumo, e implantação de programas de selo de origem e qualidade (exemplos da implantação da marca Café de São Paulo e do selo paulista da carne suína); 3) formação de sistemas de informação de acompanhamento de produção e preço; 4) treinamento de mão-de-obra, visando sanidade animal e vegetal, aumento da qualidade do produto final e capacitação em cursos técnicos de ensino médio; 5) propostas para incrementar a sanidade vegetal e animal, através de auto-inspeção e auto erradicação; e 6) estabelecimento de novas relações comerciais, através da aproximação entre indústrias e cooperativas e supermercados.

As **ações de co-gestão** com a Secretaria da Agricultura e outros órgãos públicos verificadas podem ser resumidas em: 1) participação em fóruns oficiais para normatização e regulamentação de produtos, critérios de classificação e padronização de produtos, desenvolvimento de novas embalagens, mais adequadas e seguras do ponto de vista sanitário e de qualidade, além da rotulagem dos produtos, tendo como exemplo o caso da regulamentação de produtos junto ao Ministério da Agricultura e a definição de produtos e normas de comercialização entre países do MERCOSUL juntamente com o gover-

no; 2) participação em programas de sanidade animal e vegetal do governo estadual, através de comissões ou comitês paritários entre setor público e privado, para definir normas e sanções, como para certificação de mudas e borbulhas cítricas, o Comitê de Qualidade do Leite e o Programa Estadual de Sanidade Avícola, elaborado conjuntamente entre as associações de representações e governo e encampado pelo governo; 3) pesquisa e desenvolvimento de produtos, como máquinas e equipamentos, embalagens, teste de novas variedades, e processos, por meio de auxílio de órgãos públicos, como a FAPESP, e o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) vinculado à SAA/SP); 4) fiscalização dos programas estaduais para isenção de ICMS e a fiscalização do leite do Programa Campo/Cidade/Leite da SAA/SP; 5) programas de financiamento por meio da articulação direta entre bancos estaduais, BNDES, COSESP e SAA/SP.

Deve-se ressaltar que essas ações são decisões tomadas nas reuniões das câmaras, durante o período analisado, o que não significa que tenham sido, necessariamente, implantadas. Muitas não conseguiram seguir adiante, mas, de qualquer forma, representam a intenção e a decisão conjunta de realizá-las.

Em TAKAGI (2000), procedeu-se a uma quantificação das decisões tomadas em atas, durante o período de junho de 1997 a setembro de 1999, segundo essas três classificações, em cada uma das 24 Câmaras Setoriais criadas até 1999. Os resultados totais, na média de todas as CS, foram de 34,8% de ações reivindicativas, 41,3% de ações auto-regulatórias e 23,9% de co-gestão. Verifica-se que as ações reivindicativas, embora sejam numerosas, assumem uma posição intermediária entre as demais ações.

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-gestão<sup>13</sup>. Isso reforça novamente a passagem do padrão de orga-

nizações 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 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.

Verificou-se, também, 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. Isso pode 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.

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, ocorre uma relação em que a formulação da proposta parte dos grupos, mas a implementação ou o êxito (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, po-

<sup>13</sup>No trabalho de ORTEGA (1996), no qual o autor identifica algumas organizações interprofissionais, fica claro que estas ainda assumiam uma caráter reivindicativo junto ao governo.

dem prescindir do aparato público para funcionar. O melhor exemplo é a certificação de origem, com busca de aumento de qualidade, e de adesão voluntária<sup>14</sup>. 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 infra-estrutura colocada à sua disposição pelo governo. 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 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 gru-

pos 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.

É importante salientar que essas 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 essa 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 buscou, através de auxílios da FAPESP, equipamentos e máquinas adaptadas à cultura, em conjunto com o Instituto Agronômico de Campinas (IAC), 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 intramuscular, 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 essas 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 seg-

<sup>14</sup>Existem exemplos dessa natureza que surgiram no seio do setor privado, como a marca Café do Cerrado, articulada pelo Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado em Minas Gerais (CACCER).

mentação 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.

## 6 - ANALISANDO O SIGNIFICADO DA AUTO-REGULAÇÃO

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 de aumento da competitividade, 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 essas ações serão suficientes para substituir a coordenação anterior. Alguns setores agrícolas ainda buscam a primeira estratégia, como o setor cafeeiro, 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 essas estratégias de *marketing* também começam a ser adotadas em fóruns nacionais, como no CDPC<sup>15</sup>, 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 FUNCAFÉ<sup>16</sup>. 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 1995<sup>17</sup>, parecem insuficientes<sup>18</sup>.

O interesse dos membros do governo parece ser o de garantir a auto-regulação, já que, diante da limitação de recursos e da capacidade diretiva de elaborar e/ou implantar políticas agrícolas, esta seria uma forma de garantir a inserção política e técnica dos seus órgãos, como um modo “possível” de atuação e de manutenção dos grupos de interesses próximos de si.

Dessa 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 isso ainda não ocorre, desenvolvimento de novas variedades, padronização e classificação de produtos), em forma de parceria com o Estado.

Essas ações aproximam-se das associações de caráter econômico levantadas por MOYANO (1988), que beneficiam primordialmente os participantes

<sup>15</sup>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. Entrevista realizada com o Sr. Nathan Herzowicz em 1999, presidente da CS do café, o CDPC tem trabalho 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 à EM-

BRAPA, mas tem deixado de formular políticas duradouras para o setor.

<sup>16</sup>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”.

<sup>17</sup>Conforme SAES; FARINA (1999).

<sup>18</sup>A campanha de *marketing* da ABIC por ocasião do selo de qualidade gastou cerca de US\$20 milhões em nove anos (SAES; FARINA, 2000).

dos arranjos (geralmente empresários individuais<sup>19</sup>) e não o total do setor. A partir dessas 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”, 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.

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 desse processo (por exemplo, os pequenos produtores com baixo poder de representação e que não conseguem entrar nessa corrida competitiva, os trabalhadores rurais e agrícolas, a questão ambiental)<sup>20</sup>.

Os trabalhadores rurais acabam ficando à margem desse 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 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” nessas 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 Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP).

Contribui para essa percepção o baixo poder organizativo dos trabalhadores rurais, suficiente para “obstruir” ou colaborar com as estratégias empresariais, bem como o fato de a organização dos trabalhadores rurais guardar uma característica do pri-

meiro modelo, de caráter ideológico e universalista, no qual não ocorre a formação de representações por cadeias produtivas, não se consubstanciando em grupos de interesses setorializados.

Salienta-se que a participação dos trabalhadores nesse processo de articulação de interesses pode ter frutos importantes não só nos resultados, mas também enquanto processo de aprendizado. No caso dos arranjos tripartite ocorridos em âmbito nacional, ARBIX (1996) relata as mudanças ocorridas no seio do sindicalismo e do empresariado na Câmara Automobilística. “A 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 nessa 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).

## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo recuperou o processo de formação de fóruns público-privados de formulação de políticas, que intensificou-se no final da década de 80 e início da de 90.

Verificou-se que as CS 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

<sup>19</sup>Embora a coordenação desses arranjos caiba a associações de interesses como, por exemplo, Sindicafé, Associação Paulista de Criadores de Suínos, FUNDEPEC, entre outras.

<sup>20</sup>MARSDEN; FLYNN; HARRISON (2000) chamam este processo de “hibridização” entre Estado e firmas na arena regulatória.

que nas CS da segunda geração da SAA/SP, esses 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 esse 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.

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 nesse novo cenário competitivo e os trabalhadores rurais). Os problemas sociais - como o desemprego, as relações de trabalho, questão ambiental - algumas vezes decorrentes das próprias decisões tomadas nesses fóruns, quando foram incluídos nas discussões das CS analisadas, não conseguiram ser implantados a contento, ou sequer foram abordados.

Dessa forma, uma visão e ação do Estado dentro ou fora do âmbito das CS são necessárias, 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 interesses "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. Além disso, pelo menos no Estado de São Paulo, as CS já têm perdido o fôlego inicial, sendo que poucas cadeias produtivas têm se reunido regularmente.

Para finalizar, identificam-se diversos fatores motivadores e também limitantes para a continui-

dade da expansão desses 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 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, demonstrada pelas frequentes 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. Muitas vezes, o governo toma medidas passando por cima das decisões das CS;
- b) a 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 esses 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 é outro fator 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 desses 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.

## LITERATURA CITADA

ANDERSON, P. **Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 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**. Campinas, 1992. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

BERGER, S. **Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

CAWSON, A. **Organized interests and the state: studies in meso-corporatism**. Londres: Sage Series, 1985.

DINIZ, E. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 1990: as câmaras setoriais como fórum de negociação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 277-315, 1994.

EVANS, P. B. El estado como problema y como solución. **Desarrollo Economico**, v. 35, n. 140, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. A gestão das políticas públicas na agricultura brasileira moderna. In: \_\_\_\_\_. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/IE, 1996. p. 41-60.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. et al. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990. p. 113-223.

LAMOUNIER, B. **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Rio de Janeiro: IPEA, 1994 (Estudos de Política Agrícola, 9).

MARSDEN, T.; FLYNN, A.; HARRISON, M. **Consuming interests: the social provision of foods**. Londres: UCL Press, 2000.

MÉDICI, A. **As câmaras setoriais e a agropecuária paulista: origem e perspectivas**. [S.l.: s.n.], 1998. Mimeo. (Relatório de Pesquisa).

MOYANO, E. E. **Corporatismo y agricultura: asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española**. Espanha: Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueiros y Alimentarios, 1984.

\_\_\_\_\_. **Sindicalismo y política agraria en Europa: las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal**. Espanha, 1988.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ORTEGA, A. C. **Accion colectiva y articulacion de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones**. Espanha, 1995. Tese (Doutorado - Universidad de Cordoba).

\_\_\_\_\_. A representação de interesses patronais na agricultura brasileira. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 10, n. 2, jul. 1996.

RODRIGUES, V. L. G. S. **Organizações empresariais na agricultura: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo**. Campinas, 1995. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

SAES, M. S. M.; FARINA, E. M. M. Q. **O agribusiness do café no Brasil**. São Paulo: Milk Bizz, 1999.

\_\_\_\_\_. **Brazilian Coffee Industry Association – ABIC: joint ventures and new challenges in the face of market restructuring**. [S.l.: s.n.], 2000. Mimeo.

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.

SCHMITTER, P. C. Corporatism is dead! Long live corporatism! **Government and Opposition**, Londres, v. 24, n. 1, 1989.

SOTO, F. B. **Da indústria do papel ao complexo florestal: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo**. Campinas, 1992. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. Além do corporativismo: interesses organizados e democratização. In: SOLA, L.; PAULANI, L. (Orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

WINTER, M. **Rural politics: policies for agriculture, forestry and the environment**. Londres: Routledge, 1997.

Recebido em 15/03/2002. Liberado para publicação em 21/05/2002.