

CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO PAULISTA: o novo papel do Estado junto à sociedade civil¹

Rosana de Oliveira Pithan e Silva²
Nelson Pedro Staudt³
Adriana Renata Verdi⁴

1 - INTRODUÇÃO

As transformações do papel do Estado englobam novas configurações nas quais novos atores são incluídos e definidos processos na administração pública que determinam relações com a sociedade civil. Esta redefinição do papel do setor público mostrou a necessidade de criação de mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, com mudanças a partir da década de 1990. A perspectiva era de modernização e aumento da competitividade dos setores produtivos com a possibilidade de adaptação às alterações ocorridas no mercado internacional, agora globalizado.

Dentro dessa nova ótica, foi preciso que os grupos privados começassem a exercer um papel mais dinâmico na regulação e busca de soluções para as questões dos diferentes setores, de uma forma sistêmica. Ao mesmo tempo, o Estado passa a necessitar da sociedade civil para definição de suas diretrizes na implantação de políticas.

Foi nessa perspectiva que surgiram as Câmaras Setoriais, cujo papel é auxiliar o Estado nas resoluções pertinentes a políticas e ao mesmo tempo trazer um espaço para sua própria regulação.

No Brasil, a concepção de Câmaras Setoriais surgiu nos anos 1980 após o regime militar, mediante a conformação de um contexto mais favorável caracterizado pelo avanço da democracia, fortalecimento da articulação entre a sociedade civil e o sistema político, maior organização e representação política da sociedade brasileira, revitalização das entidades de classe de

várias categorias, modernização das entidades patronais e constituição de um sindicalismo moderno (MANTEGA, 1994).

Apesar de ter surgido nos anos 1980, a concepção das Câmaras Setoriais só foi incorporada no setor agropecuário na década de 1990.

No Estado de São Paulo, elas tornaram-se instrumento de auxílio ao poder público a partir de 1991, sendo que até o ano de 1995 foram implantadas 13 câmaras na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP). Nessa primeira fase tiveram um caráter mais reivindicatório, sem planejamento e caráter autorregulatório.

Numa segunda fase, a partir de 1997, uma nova gestão de governo recriou-as para tornarem-se um apoio prioritário à formulação de políticas públicas da SAA, adotando-se o conceito de cadeia produtiva. Nessa época ocorreu a reestruturação da Secretaria que passou a atuar incorporando o conceito de agronegócio.

Estas Câmaras Setoriais, instaladas na SAA, passaram a ter como objetivo principal “*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*” (CODEAGRO, 2008).

São compostas por membros que representam as principais cadeias produtivas do Estado de São Paulo, contemplando “*os distintos setores públicos e privados interessados na produção dos bens e serviços envolvidos na atividade respectiva*” (CODEAGRO, 2008).

Após diagnósticos que levantaram as cadeias produtivas agrícolas mais importantes no Estado, foram criadas, neste segundo momento, 24 câmaras. No decorrer dos anos, outras quatro foram instaladas, em função do crescimento de outros setores, que espontaneamente apresentaram a demanda para a SAA. Atualmente existem 28 câmaras em funcionamento.

Ao se considerar a vigência dessas câmaras, o objetivo deste trabalho é mostrar como

¹Cadastrado no SIGA, NRP3059, e registrado no CCTC, IE-02/2009.

²Socióloga, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: rpithan@iea.sp.gov.br).

³Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: nelson@iea.sp.gov.br).

⁴Geógrafa, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: averdi@iea.sp.gov.br).

tem ocorrido a relação do Estado, em seu novo papel, com as Câmaras Setoriais, representativas do setor privado e parte integrante dessa nova configuração do poder público, e até que ponto este modelo tem sido eficiente, na elaboração de políticas públicas para a agricultura, tendo em conta os objetivos definidos pela Resolução SAA n. 12, de 17/07/97, que reorganizou as Câmaras Setoriais, com base no artigo 4º da Lei 7.774/92.

2 - MATERIAL E MÉTODO

Neste estudo, o interesse está centrado na concepção de Câmaras Setoriais, definidas como esfera de negociação e equacionamento de conflitos entre os agentes organizados da sociedade, e na metodologia de atendimento oferecido pelo Estado para encaminhamento de suas demandas. De fato, as Câmaras Setoriais, compostas por representantes dos elos da cadeia de produção, constituem fóruns inovadores de representação, de articulação, de arbitragem e de regulação das relações entre capital-trabalho e das relações entre o público-privado (MANTEGA, 1994).

A abordagem teórica utilizada na análise é dada pela concepção da Nova Economia Institucional (NEI) e da Escola da Regulação Francesa.

A NEI permite traçar um perfil de análise que considera que a eficiência de um sistema econômico tem suas limitações e gargalos influenciados pelo conjunto de instituições que regulam o ambiente econômico (FARINA, 1999).

Variáveis como política, legislação e as instituições fazem parte do enfoque macroanalítico do ambiente institucional e a instituição de governança tem um enfoque microanalítico com maior interesse em trabalhar com as organizações da firma e mercado e os contratos (FARINA, 1999).

Nessa perspectiva, as Câmaras Setoriais detêm uma relação direta com o poder público e constituem uma instituição importante na coordenação e regulação das organizações setoriais, influenciando no ambiente institucional destes.

Este ambiente institucional se compõe de instituições que são responsáveis pela definição e interferência na cadeia produtiva e são capazes de pressionar os agentes ao longo da cadeia e influenciar, ainda, os seus custos de

transação e a forma de comportamento diante das alterações que ocorrem neste ambiente (STADUTO et al., 2007).

As regras do ambiente institucional são responsáveis pelo desenvolvimento das atividades econômicas, bem como as ações políticas, legais e sociais que governam a base da produção, troca e distribuição (WILLIAMSON, 1996 apud STADUTO et al., 2007).

As Câmaras Setoriais são instrumentos organizacionais que, juntamente com o Estado, buscam em um espaço organizativo mudar o ambiente institucional de forma favorável aos sistemas produtivos a que pertencem. Normalmente o sucesso das organizações passa pela capacidade delas de influenciar decisões ou concessões políticas para conseguir favores, mas considerando-se que o seu surgimento está relacionado à assimetria de informação entre o setor público e o privado, a criação das Câmaras Setoriais representa uma amenização da racionalidade limitada do Estado refletindo o interesse dos dois lados: o político e o privado (STADUTO et al., 2007).

São consideradas fóruns de participação, principalmente do setor privado, que objetivam apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas, visando o fortalecimento da competitividade das cadeias de produção.

Nessa perspectiva, a análise também será aprofundada mediante as contribuições da Escola da Regulação Francesa. Essa teoria parte do princípio que o modo de regulação e o regime de acumulação variam no tempo e no espaço, pois o capitalismo constitui o movimento da história mediante inovação tecnológica e institucional. Em cada fase do capitalismo, as inovações técnicas proporcionam nova divisão do trabalho e novas formas de organização da produção. A regulação dessas novidades impõe a construção de novas regras, de novas organizações e de novos arranjos institucionais. Na fase capitalista atual, a necessidade de ultrapassar o dilema Estado/mercado e considerar o mercado como construção social, em que a viabilidade supõe um rico conjunto de regras jurídicas, e reconhecer o papel determinante dos arranjos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado, como as associações, as comunidades, os parceiros, no crescimento da produtividade e do nível de vida e de justiça social. Segundo a Teoria, não existe um fator único e o modo de regulação da diversidade de configurações institucionais com-

preende particularidades relacionadas ao contexto histórico e espacial. O papel fundamental dos arranjos institucionais é o de definir a posição dos atores, de reduzir a incerteza própria dos comportamentos estratégicos e de convergir os comportamentos (BOYER, 1995).

A partir dessas contribuições teóricas, trata-se de analisar o papel das Câmaras Setoriais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, coordenadas pela Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO).

Para levantar as informações necessárias, as principais fontes de informação foram o *site* da instituição, a legislação pertinente, as atas das reuniões, a literatura publicada referente ao tema e a percepção de técnicos da CODEAGRO envolvidos no trabalho das Câmaras Setoriais.

3 - IMPORTÂNCIA DAS CÂMARAS SETORIAIS PARA O DESEMPENHO DO NOVO PAPEL DO ESTADO

As Câmaras Setoriais fazem parte de uma nova concepção do Estado e existem por sua determinação. Segundo a nova concepção, os Governos conseguem obter informações para elaborar e legitimar políticas públicas enquanto os agentes da cadeia têm a possibilidade de exercer pressão para obter mudanças e criação de regras que sejam favoráveis aos seus interesses, assim como apontar problemas e caminhos que possam contribuir para a maior competitividade, sustentabilidade e desenvolvimento das cadeias produtivas.

Para Farina (1999), o Estado, ao definir as regras do jogo, desempenha um papel que tanto pode reforçar como inibir a competitividade das firmas, e entende que as políticas corretivas consistem em prover bens públicos ou coletivos; criar regras para o funcionamento de mercados incompletos ou redefinir direitos de propriedade e regulamentar mercados incompletos ou que sofram o exercício do poder de mercado.

Como o governo nem sempre tem todas as informações necessárias para definir ações para os diferentes setores, há possibilidade de incorrer em falhas. Assim, a criação das Câmaras Setoriais pode ser vista como uma forma de se recorrer a possíveis correções, abrindo um canal de consulta direta com as cadeias de produção.

Problemas de coordenação vertical

são passíveis de intervenção por meio de política pública. Um exemplo são sistemas inadequados de padronização e classificação que podem levar a custos que venham comprometer os agronegócios. Isso pode ser feito com o auxílio do setor privado que, em parceria com o setor público, pode redefinir padrões e classificações (FARINA, 1999).

Dessa maneira, as Câmaras Setoriais podem, em alguns casos, ser uma forma eficiente de se conseguir a alteração das regras do jogo e assim beneficiar uma cadeia produtiva.

No Brasil, o papel do Estado sofreu grandes modificações, assim como dos grupos de interesses. O primeiro passou por transformações após o período desenvolvimentista que veio da década de 1950 e alcançou os anos 1970, quando tinha o papel de determinar o desenvolvimento econômico. Na década de 1980 o País passa por um período de redefinição de sua inserção no processo de acumulação global de capitais e a preocupação se volta para o combate à inflação e da crise no balanço de pagamentos (TAKAGI, 2000).

Conforme Takagi (2000), num segundo momento, iniciam-se mudanças na representação dos interesses produtivos, passando de um perfil de grandes grupos organizados e unificados com influência na política nacional para grupos especializados, mais próximos dos membros das organizações (no nível local, por produto, por cadeia produtiva etc.), o que é um reflexo da evolução das relações sociais e econômicas.

Essa nova face do poder público, resultado de mudanças estruturais do capitalismo, com a globalização da economia, e o surgimento do neoliberalismo, passa a incentivar a regulação privada, dando um novo *status* aos grupos de interesse setoriais dentro do Estado, com a ideia de que se possa traçar uma nova política para os setores organizados.

As crises observadas ao longo dos anos 1990 reforçam o estrangulamento da relação direta entre o político e o econômico para promoção do desenvolvimento. Tanto o excesso de dirigismo, que levou à crise financeira dos anos 1997-1998 nos países do Sudoeste da Ásia, quanto o excesso de mercado podem desestruturar o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, tais crises reforçam a necessidade de sincronização entre o político e o econômico no longo prazo. Nessa perspectiva, as organizações dos atores, as associações e, as parcerias constituem arranjos institucio-

nais importantes para redução de incertezas e conciliação dos imperativos de eficácia dinâmica. Portanto, tais complementaridades entre Estado e mercado detêm importância crescente para o sucesso das estratégias de desenvolvimento.

É nesse contexto que surgem as Câmaras Setoriais: quando grupos organizados são convidados a participar de fóruns para elaboração e execução de políticas públicas.

No Brasil, a concepção de Câmaras Setoriais surgiu nos anos 1980 com o avanço da democracia. Após o final do regime militar, verificou-se um contexto favorável, principalmente em função do fortalecimento da articulação da sociedade civil e do sistema político, da maior organização e da representação política da sociedade brasileira. Esse contexto foi definido pela revitalização das entidades de classe de várias categorias, da modernização das entidades patronais e da constituição de um sindicalismo moderno (MANTEGA, 1994).

As primeiras Câmaras Setoriais, no Brasil, foram implantadas pelo Governo Federal, por meio do Decreto n. 96.056, de 19 de maio de 1988, reorganizando o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Eram compostas de representantes da iniciativa privada e de órgãos governamentais e deveriam *“elaborar propostas políticas e de programas setoriais integrados”*.

Apenas em 12 de julho de 1989, com a Resolução SDI nº 13, criaram-se efetivamente as Câmaras Setoriais para *“elaborar diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar estratégias para seu equacionamento”*.

Essas Câmaras Setoriais eram, segundo Staduto et al. (2007), uma opção de coordenação dos agentes econômicos organizados setorialmente e dizia respeito somente à política industrial.

Dentre as Câmaras Setoriais criadas no final do governo Sarney, somente a da indústria automobilística apresentou resultado relevante para o setor e constituiu um avanço na organização da sociedade brasileira e na abertura de canais para explicitação do conflito entre capital e trabalho⁵.

⁵A Câmara Setorial da indústria automobilística estabeleceu um acordo tripartite entre governos federal e estaduais, montadoras e trabalhadores. Segundo o acordo, os governos reduziram as alíquotas de IPI e ICMS, enquanto que as montadoras reduziram suas margens de lucro e os trabalhadores aceitaram o adiamento dos reajustes de

Apesar de ter surgido nos anos 1980, a concepção das Câmaras Setoriais só foi incorporada ao setor agropecuário na década de 1990.

A criação das câmaras voltadas para o agronegócio aconteceu no processo da institucionalização do Conselho Nacional de Política Agrícola (Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991) (GUANZIROLI et al., 2007). Mas não foi ainda nesse momento que houve uma efetivação de sua organização. No entanto, esta lei deu um caráter tripartite melhorando o arranjo institucional com relação à anterior e possibilitou o surgimento de acordos setoriais que evoluíram do tema negociação de preços para questões estruturais de médio e longo prazo.

Em 1993, no governo Itamar Franco, as competências das câmaras foram redefinidas passando então a ter a função de promover acordos setoriais para buscar alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho (STADUTO et al., 2007).

No ano seguinte é criado o Grupo Interministerial Coordenador das Câmaras Setoriais, que tinha como objetivo definir critérios para a instalação de câmaras e acompanhar o funcionamento e o desempenho dos programas de reestruturação por elas desenvolvidas. A grande mudança é a definição de seu papel: deveriam ser fóruns de debates e de formulação de políticas relativas à produção de bens e serviços com o objetivo final de ser um instrumento de reestruturação produtiva do país para proporcionar maior competitividade (STADUTO et al., 2007).

No final de 1995, todas elas foram desativadas e a retomada, pelo Governo Federal, só aconteceu no início dos anos 2000, com a criação das Câmaras Setoriais para o setor agropecuário.

4 - PAPEL DAS CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO PAULISTA

No Estado de São Paulo, a criação das Câmaras Setoriais ocorreu na Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA), e se deu em função da criação do Conselho de

salários, em troca de aumentos reais escalonados dos salários. A redução de 22% no preço do veículo provocou o aumento das vendas, fato que atingiu toda a cadeia automotiva e conferiu um aumento de 10% do PIB (MANTEGA, 1994).

Desenvolvimento Rural⁶, previsto na Constituição Estadual de 1989 e instituído em 1992, por meio da Lei n. 7.774/92.

As Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo foram criadas com o intuito de serem órgãos de apoio ao Conselho de Desenvolvimento Rural para discutir as demandas identificadas por este. Elas eram especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural. A definição e instalação ocorreram por parte do Secretário da Pasta, que designou, ainda, seus integrantes.

Este apoio direto ao Conselho aparentemente nunca ocorreu, visto que o Conselho de Desenvolvimento Rural não foi implantado na prática, mas as Câmaras, estas sim, foram estabelecidas e na sua primeira fase tiveram a função de subsidiar o secretário da Pasta, e também funcionavam como fóruns de debate e reivindicação pontuais. Eram vinculadas ao gabinete do secretário, ficando alocadas na assessoria técnica e tinham seus presidentes indicados pelo titular da Pasta.

Na mesma época foram recriadas as Comissões Técnicas que se constituíam de técnicos de todas as Coordenadorias e Institutos da SAA e tinham como objetivo realizar estudos técnicos relativos às cadeias produtivas e atender as demandas do secretário.

De início foram criadas 13 Câmaras Setoriais⁷. Os membros eram representantes do setor privado, de órgãos públicos e de técnicos e pesquisadores da Secretaria que faziam parte das Comissões Técnicas e que representavam todos os órgãos da Secretaria.

Em 1997, a Resolução SAA n. 12, de 17/07/97 reorganizou as Câmaras, considerando

⁶O Conselho de Desenvolvimento Rural tem a função de propor diretrizes para a Política Agrícola do Estado; participar da elaboração dos planos de desenvolvimento agropecuário, agrário e fundiário, colaborando na sua execução; 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; incentivar a ação coordenada da pesquisa e da assistência técnica e agropecuária; promover a integração efetiva dos vários segmentos do setor agrícola e manter intercâmbio permanente com os conselhos similares das demais Unidades da Federação, visando encaminhamento ao Conselho Nacional de Política Agrícola, de proposições de interesse comum.

⁷Câmaras Setoriais de Açúcar e Alcool; Algodão; Aves e Ovos; Café; Carne Bovina; Carne Suína; Flores e Plantas Ornamentais; Frutas; Hortaliças; Cebola e Alho; Leite; Mandioca; Pescado; e Trigo.

que:

- *“a atual fase de transição da economia, de adaptação às novas regras ditadas tanto pela estabilização da moeda como pelos desafios advindos da abertura às importações dos blocos econômicos, da implantação do MERCOSUL e, ainda, pelas novas demandas resultantes dos impactos da globalização dos hábitos de consumo”;*
- *a importância do aprofundamento das parcerias entre os diversos segmentos produtivos na busca da superação dos entraves ao desenvolvimento dos negócios agropecuários;*
- *o reconhecimento do papel do Estado de aglutinador de interesses, mediador de conflitos e articulador de soluções para viabilização dos anseios dos segmentos produtivos”.*

Esta mudança ocorreu juntamente com a reformulação da estrutura da SAA e sua implantação passou por um processo de discussões realizado em *workshops*, em que foram selecionados os principais produtos do Estado e feitos estudos, por cadeia produtiva, pelas Comissões Técnicas, que foram apresentados e debatidos pelos integrantes do setor e a SAA. Esse processo resultou na criação de 24 Câmaras⁸, ligadas às principais cadeias produtivas do agronegócio paulista.

A reorganização das Câmaras Setoriais do agronegócio paulista alterou os seus objetivos, sendo explicitado que elas deveriam *“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”*. Logo de início se vislumbra um trabalho que traz mudanças importantes para o agronegócio paulista.

Retomando o conceito de Câmara Setorial pode-se constatar que ele está diretamente vinculado ao de cadeias produtivas. Nessa perspectiva, a cadeia produtiva deve constituir a base da composição da Câmara Setorial. Por outro lado, a Câmara deve impor uma regulação, uma governança dos interesses dos diversos elos da cadeia produtiva.

⁸Câmaras Setoriais de Açúcar e Alcool; Agricultura Ecológica; Algodão; Arroz; Aves e Ovos; Batata; Biocombustível; Borracha Natural; Café; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Carne Suína; Citrus; Feijão; Flores e Plantas Ornamentais; Frutas; Hortaliças; Cebola e Alho; Lazer e Turismo Rural; Leite e Derivados; Mandioca; Milho; Ovos; Pescado; Produtos Apícolas; Produtos Florestais; Ratitas; Soja; e Trigo.

De forma simplificada pode-se dizer que cadeia produtiva é um conjunto de elementos (“empresas” ou “sistemas”) que interagem em um processo produtivo para oferta de produtos ou serviços ao mercado consumidor (SILVA, 2005).

Outra definição pode ser: o conjunto de atividades que se articulam progressivamente, desde os insumos básicos até o produto final, incluindo a distribuição e a comercialização, como se fossem verdadeiros elos de uma corrente ou cadeia (COLOMBELLI; BOUSTANY, 2006).

As cadeias produtivas compreendem todas as atividades articuladas desde a pré-produção até o consumo final de um bem ou serviço. Sua articulação, por meio das Câmaras Setoriais, possibilitam ações a partir do aproveitamento das oportunidades identificadas pelas deficiências e demandas de um setor.

No caso do setor agropecuário, a cadeia de produção envolve vários elos: fornecedores de insumos, produtores, processadores, atacadistas, comércio varejista, consumidor final. Seus agentes estão sujeitos à influência do ambiente institucional e organizacional, portanto, sob o controle das leis, normas, padrões e instrumentos que regulam as transações comerciais e trabalhistas.

O conceito de Câmara Setorial requer o entendimento da importância de um segmento trabalhar em conjunto, para superar entraves que possam afetar todos os elos de uma cadeia de produção.

Atualmente as câmaras estão sob coordenação da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO), à qual coube lhes dar um destaque dentro da nova visão do papel do Estado, a partir do momento que passa a ter o agronegócio como condutor das ações da Secretaria. Esta forma de trabalho deu às câmaras a possibilidade de aproximação do debate ao centro do poder e de influência na condução das políticas públicas para os diferentes setores.

Esta nova posição dentro da SAA foi consequência da redefinição do papel do Estado, preocupado com a competitividade da agricultura e com a maior legitimidade das políticas públicas. Sua criação na área agrícola mostrou-se como uma possibilidade de o poder público obter informações de qualidade e atualizadas sobre o desenvolvimento das diferentes cadeias produtivas e dar maior legitimidade às políticas do Estado

(GUANZIROLI et al., 2007).

Ao mesmo tempo, esta posição mostrou-se como forma mais dinâmica de elaboração de políticas públicas, já que possibilita um diálogo mais constante com os principais setores agrícolas do Estado.

5 - NOVA CONCEPÇÃO DAS CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO PAULISTA: desafios e perspectivas

Estudos anteriores sobre as Câmaras Setoriais (TAKAGI, 2000; 2002) mostram que na maioria das vezes elas têm um caráter reivindicatório, que dependem, em última instância, de ações do governo. Este parece ser o perfil da maioria das Câmaras do Estado de São Paulo, o que demonstra que o encaminhamento de propostas muitas vezes se distanciam de proposições referentes às políticas públicas.

A falta desta visão esbarra, ainda, na estrutura formal de encaminhamento das demandas das Câmaras, na dificuldade de compreensão do papel de cada um dos agentes representados pelos diferentes elos da cadeia e também na falta de entendimento do conceito de cadeia produtiva.

A atual dinâmica do desenvolvimento do agronegócio tem como principal característica responder rapidamente às questões de mercado tanto no nível interno como externo, a relação com os fatores econômicos, prognósticos e previsões.

A estrutura organizacional do poder público, por sua vez, possui uma dinâmica que traz ocasionalmente dificuldades e restrições que podem trazer prejuízos na qualidade e no tempo de resposta, ou mesmo na possibilidade de antecipação deste desenvolvimento, apesar de contar com dirigentes, técnicos e pesquisadores capacitados.

Nesse sentido, o modelo de funcionamento das Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo tem mostrado falhas na captação e entendimento das necessidades dos atores econômicos relacionados ao agronegócio, em função da ausência de arranjos institucionais ágeis e eficientes, capazes de definir a posição dos atores e reduzir as incertezas. Mostra-se necessário ter clara a competência das Câmaras Setoriais como instituição capaz de explicitar os conflitos da cadeia de produção, fazer convergir os diversos in-

teresses e necessidades dos diferentes agentes-elos e viabilizar ações que tanto possam atender as reivindicações imediatas, como contribuir com soluções para os problemas identificados e projetados para médio e longo prazo.

No entanto, o acompanhamento do trabalho das Câmaras Setoriais nos últimos oito anos mostrou que, apesar das dificuldades apontadas, elas constituem importante instrumento para a SAA e para os diferentes setores do agronegócio paulista, principalmente para o comprometimento dos agentes, elaboração e legitimação das políticas públicas. Um grande número de solicitações e reivindicações do setor produtivo, tanto estruturais como conjunturais, e várias situações emergenciais tiveram soluções atendidas e puderam contribuir para as diferentes cadeias de produção.

Dentre os principais resultados das câmaras do agronegócio paulista, destacam-se o Programa Hortaliças: alimento seguro e saudável, o Programa paulista para melhoria dos padrões comerciais e embalagens de hortigranjeiros, a elaboração do texto da minuta de Projeto de Lei sobre a Atividade de turismo rural e a política de fomento ao turismo rural no Estado de São Paulo (Quadro 1).

A partir das análises das atas e das entrevistas com técnicos responsáveis pela condução das câmaras, foram identificados alguns fatores que influenciam diretamente os resultados obtidos e o desenvolvimento deste novo papel que as coloca como ferramenta de auxílio às políticas do Estado:

- liderança e articulação do presidente;
- composição da Câmara Setorial e participação dos membros;
- presença de conflitos internos à cadeia produtiva;
- competência em estabelecer uma pauta de prioridades;
- estrutura institucional adequada para auxiliar a dinâmica de funcionamento das Câmaras Setoriais;
- postura do secretário e dirigentes (participação nas reuniões e/ou atendimento prioritário nos encaminhamentos das demandas);
- retorno ou resposta do poder público às demandas;
- internalizar o papel, a importância e o grau de prioridade das Câmaras Setoriais entre os dirigentes e técnicos da SAA;
- competência restrita dos estados em conduzir

algumas políticas públicas, principalmente as de crédito e de abastecimento.

Ao considerar tais fatores, pode-se concluir que os resultados apresentados receberam influência direta de alguns desses fatores (Quadro 1). Por exemplo, nas câmaras do café e caprinos e ovinos foi fundamental a liderança exercida pelos respectivos presidentes, enquanto na do leite e derivados, foi decisiva a elaboração da pauta e também a participação do secretário e dirigentes da Secretaria para discussão de alteração do ICMS.

Entretanto, a efetivação de encaminhamentos como estes não é uma regra, pois no geral, falta uma visão mais clara de seu papel e importância na nova dinâmica do Estado, já que seus agentes têm mostrado dificuldade em problematizar as questões que possam realmente influenciar o desenvolvimento e competitividade das cadeias de produção. Além disso, a definição das questões, não raro, passa pelo perfil do presidente da Câmara Setorial que, muitas vezes, ou não tem uma liderança suficiente que lhe dê apoio necessário, ou outras, procura impor uma pauta que nem sempre é de interesse da cadeia de produção, como um todo.

Outros aspectos que interferem no desenvolvimento dos trabalhos das câmaras são: falta de visão de cadeia produtiva; disputas internas; dificuldade em definir pautas; desarticulação de alguns setores dentro da cadeia; e desinteresse de alguns membros em participar. A soma de tudo isso acarreta para algumas Câmaras Setoriais um fraco desempenho, o que, muitas vezes, leva a uma estagnação do debate, sem aprofundamento de questões pertinentes ao setor.

Outro aspecto que deve ser considerado e que influencia a escolha de temas e encaminhamentos é a composição das câmaras. Em 1997, quando foram reestruturadas, a indicação dos membros ocorreu após os estudos realizados e debatidos em *workshops*, quando foram também detectadas as principais figuras de cada setor, em toda a cadeia.

Posteriormente, a participação nas câmaras se deu ou por indicação de algum membro ou por solicitação, sendo aceito ou não pelos participantes. De maneira geral, esse fato tem proporcionado a simplificação da representatividade dos diferentes elos da cadeia produtiva, valorizando a participação de alguns segmentos em detrimento de outros.

QUADRO 1 - Principais Propostas das Câmaras Setoriais do Agronegócio Paulista

| Câmara Setorial | Proposta | Desdobramentos importantes |
|-------------------------------|--|--|
| Aves e ovos | 1) Elaboração do programa de desenvolvimento do complexo avícola paulista. | - Proposição ao BNDES de linha de crédito específica para recuperação da competitividade do complexo avícola, visando à exportação. |
| Café | 1) Campanha de qualidade para o café e elaboração de normas para certificação do café feitas antes da criação do Selo Produto de São Paulo, pela SAA. | - Campanha anual. Primeiro produto a obter o selo de qualidade para indústrias do Estado pelo Sistema de Qualidade de Produtos Agroalimentares no Estado de São Paulo. |
| Caprinos e ovinos | 1) Aprimoramento da linha de crédito do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) para melhor atender as necessidades do setor. | - Aprovado e em vigência. |
| Hortaliças, cebola e alho | 1) Programa Hortaliças: alimento seguro e saudável, com objetivo de treinar e capacitar o produtor e o trabalhador rural e criar uma imagem positiva para o produto. 2) Programa paulista para melhoria dos padrões comerciais e embalagens de hortigranjeiros. | - Foram treinados e certificados mais de 350 aplicadores de agrotóxicos e outras importantes regiões produtoras de hortaliças do Estado estarão participando do programa, que poderá evoluir dentro das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança e Qualidade dos Produtos de Origem Vegetal (PNSQV), regulamentado pela Instrução Normativa n. 64 de 09/09/2003 - MAPA, que tem como objetivo estabelecer, implantar e implementar as políticas de segurança e qualidade dos produtos de origem vegetal. - Devido à sua importância, foi expandido primeiramente para a Câmara Setorial de frutas e posteriormente se tornou um programa nacional. |
| Lazer e turismo no meio rural | 1) Elaboração do texto da minuta de Projeto de Lei sobre a atividade de turismo rural e a política de fomento ao turismo rural no Estado de São Paulo. 2) Linha de financiamento do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) para o turismo rural. | - Em andamento. - Aprovado pelo Conselho do FEAP e encaminhado para aprovação e assinatura do governador. |
| Leite e derivados | 1) Elaboração de um diagnóstico com propostas para o setor leiteiro. 2) Aprimoramento do Projeto Vivaleite, da SAA, de distribuição de leite para crianças e idosos carentes. 3) Proposição de alteração da tributação do leite do Estado de São Paulo. | - Identificação dos principais entraves da cadeia de produção, gerando duas publicações que se tornaram documentos de referência: Estratégias para o leite no Brasil e Planejamento e gestão estratégica do sistema agroindustrial do leite no Estado de São Paulo. - Contribuições para o aperfeiçoamento do projeto. - Publicação dos Decretos nº 52.380, 52.381 e 52.586/2007. Dentre os principais resultados, ressalta-se que os laticínios paulistas, que optam em adquirir o leite dos produtores de São Paulo, passam a se creditar de 1% de ICMS. Essa política já representou um aumento na procura pelo leite produzido no Estado e interferiu positivamente nos preços pagos aos produtores (o mais alto do País). |

Fonte: Atas das reuniões das Câmaras Setoriais da SAA.

Quanto à forma de encaminhamento das demandas, eles são feitos pelos secretários geral e executivos, que são técnicos da CODEAGRO, e têm o papel de oficializá-las e encaminhá-las. O perfil desses técnicos, a princípio, deve ser ligado às áreas de agricultura, pecuária, agroindústria, administração pública, políticas públicas etc., com conhecimento em coordenar reuniões, estudos e também com atuação motivacional.

Nessas quase duas décadas de trabalho da SAA com as Câmaras Setoriais, foram vividos vários momentos, uns com atividade plena, com a presença de técnicos adequados e em bom número, e outros momentos com número abaixo do, mínimo necessário até para operar somente os trabalhos administrativos das Câmaras.

Essas variações se devem à rotatividade intrínseca ao poder público e também por algumas vezes às questões normais de mercado para os profissionais, em que se procura alçar novos desafios e salários. Aliado a isso há a dificuldades do setor público em repor de forma rápida os técnicos que saem.

As causas que ajudam a acarretar essas situações são a falta de uma estrutura formal condizente com os trabalhos e atividades relativas ao melhor atendimento das Câmaras Setoriais, ou seja, o caráter de assessoria que sempre prevaleceu nesses anos não abriu as condições de se profissionalizar os trabalhos, incluindo aí, um treinamento adequado aos técnicos e o estabelecimento de uma metodologia de trabalho que auxilie na organização de um fluxograma, que leve em conta a circulação dos documentos e o encaminhamento de demandas, atentando às prioridades e ao atendimento respectivo. Contudo, seria possível definir um dimensionamento adequado do setor das Câmaras Setoriais dentro da SAA, com relação ao número de técnicos e auxiliares necessários, assim como, uma estrutura eficiente de trabalho.

No momento, a CODEAGRO tem a responsabilidade de coordenar e organizar os trabalhos das Câmaras Setoriais e encaminhar suas demandas. A tramitação dos documentos ocorre primeiramente com o seu envio, pela secretaria geral das Câmaras Setoriais, ao coordenador do órgão (CODEAGRO) e deste, para o gabinete do Secretário⁹.

⁹Nos governos anteriores, encaminhava-se diretamente para o gabinete do secretário da Pasta.

O apoio dado pela SAA, às demandas tanto pode ser direto como apenas institucional. Às vezes, torna-se necessária a abertura de um processo interno para que haja trâmite nas instâncias públicas estaduais.

A partir desse ponto não há um fluxo definido que permita um acompanhamento sistemático, nem uma avaliação das demandas encaminhadas, o que muitas vezes dificulta até mesmo o atendimento e a utilização das Câmaras Setoriais como instrumento de auxílio à implantação de políticas públicas estaduais.

A metodologia de trabalho e a elaboração de um fluxograma são um viés fundamental para o pleno exercício das novas funções do Estado, tendo sempre em foco contribuir na busca de uma maior e melhor competitividade das diferentes cadeias produtivas paulistas. Seguindo esta linha, deve ser revisto e encarado como um novo desafio, que requer um trabalho de análise e aprofundamento de questões dos diferentes setores produtivos por parte dos agentes civis com auxílio do poder público.

No entanto, a análise das atas das reuniões realizadas permite concluir que, ao longo do tempo, mesmo com as dificuldades apontadas, houve uma evolução na proposição de temas. Além disso, câmaras implantadas mais recentemente têm mostrado maior competência na elaboração de demandas.

É o caso da Câmara Setorial de Caprinos e Ovinos que, desde o início, traçou seus objetivos, prioridades e levantou pontos a serem superados. *“Esta cadeia produtiva teve o mérito de ter o apoio geral dos membros da Câmara Setorial. Demonstrou que a existência de interesses convergentes e a visualização de ganhos por toda cadeia facilitam a proposição de medidas que auxiliem no desenvolvimento do setor. Além disto, mostrou que o enfoque em um tema específico auxilia na agilização do encaminhamento e desenvolvimento de propostas e no debate com o setor público:*

“Nesse caso, foi a organização do segmento e o uso de um órgão de apoio (CODEAGRO), dentro da estrutura da SAA-SP, que pode contribuir significativamente na implantação de políticas benéficas para o setor” (SILVA; STAUDT, 2008).

Num primeiro momento elegeu como prioridade a necessidade de reformulação do crédito rural que contemplava a caprinocultura e ovi-

nocultura, mais especificamente a linha do Fundo de Expansão do Agronegócio (FEAP), oferecida pelo Governo do Estado de São Paulo.

O passo seguinte foi se organizar e propor as mudanças necessárias para atender o setor, encaminhá-las ao gabinete do secretário e debatê-las com os técnicos do FEAP. Como resultado houve a rápida alteração da linha de crédito do FEAP/BANAGRO para o setor.

Isso provocou um efeito positivo em outras Câmaras Setoriais que também passaram a debater o crédito oferecido pelo Estado.

Entretanto, os sucessos obtidos são pontuais e acontecem apenas em algumas câmaras (Quadro 1). Existe ainda uma relação deficiente entre o poder público e o setor privado, o que dificulta o atendimento primordial dos objetivos em subsidiar as tomadas de decisão dos dirigentes da SAA para a elaboração de políticas públicas, pois a maioria das demandas é dispersa e ainda tem ainda um caráter reivindicatório, muitas vezes lobistas, como ocorria no primeiro período de 1991 a 1995, segundo Takagi (2002).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estabelecimento das Câmaras Setoriais no Brasil foi concomitante ao processo de alteração da postura do Estado junto à sociedade civil. Essa nova postura favorece a participação dos agentes econômicos privados na elaboração de políticas públicas, fato que possibilita a obtenção de informações que antes lhe eram distantes e desconhecidas.

Assim, a composição das Câmaras, com integrantes de todos os segmentos de uma cadeia produtiva constitui uma inovação e impõe a necessidade de articulação, de arbitragem e de regulação das relações entre capital e trabalho e entre o público e o privado.

Na perspectiva da escola da regulação, a câmara configura uma instituição que, em conjunto com o Estado, atua na governança dos sistemas produtivos a que pertencem, exercendo pressão para alteração e criação de regras, ao mesmo tempo em que propõe caminhos para soluções de entraves e impasses. O Estado, por outro lado, utiliza este instrumento para elaborar e legitimar suas políticas e definir diretrizes.

A reorganização das Câmaras Setoriais da SAA, em 1997, marca a redefinição do papel do

Estado, no caso paulista, que passa a atuar em prol da modernização, da maior competitividade, sustentabilidade e desenvolvimento das cadeias produtivas, favorecendo o agronegócio paulista. Além de constituir uma fonte de informações de qualidade e atualizadas, essa nova estratégia confere maior legitimidade às políticas públicas.

Esta reorganização ocorreu em sintonia com a reestruturação da Secretaria dando destaque ao agronegócio paulista e alterando seus objetivos. Os estudos feitos para a implantação das câmaras, com o objetivo de conhecer as deficiências e pontos fortes das diferentes cadeias de produção, reforçaram o novo compromisso e possibilitaram um diagnóstico atualizado dos diferentes setores.

No entanto, o modelo de funcionamento das Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo nem sempre tem conseguido captar as necessidades dos atores econômicos relacionados ao agronegócio, pois não há, na sua estrutura, arranjos institucionais ágeis e eficientes, que possam definir a posição dos atores e reduzir as incertezas. As deficiências passam pela falta de uma dinâmica que seja capaz tanto de receber como de avaliar as demandas e dar os encaminhamentos necessários.

Há ainda a necessidade de se ter definida as Câmaras Setoriais como instituição competente para exprimir claramente os conflitos das diferentes cadeias de produção, por meio do consenso dos temas de interesse que se viabilizem em reivindicações que sejam expressas em ações que contribuam para solucionar e impulsionar os problemas identificados.

Os resultados positivos identificados e expressos no quadro 1 constituem indicadores de eficácia desse instrumento de regulação dos interesses dos diferentes agentes-elos das cadeias de produção.

Contudo, a relação do poder público e do setor privado ainda não atingiu uma eficiência que leve o Estado a ter um fluxo contínuo de interação, permitindo a elaboração de políticas públicas, pois as demandas nem sempre ocorrem, e na maioria das vezes, são pontuais, centradas em interesses específicos de determinados agentes da cadeia, com foco nos problemas conjunturais em detrimento dos estruturais.

Nesse ponto cabe refletir que tanto o Estado como os setores privados ainda não encontraram uma linguagem totalmente eficaz que

permita ao primeiro sensibilizar os representantes das cadeias de produção de seu papel e ao segundo ver o agente público como interlocutor, que pode atuar como agente de transformação e de implantação de políticas públicas. Apesar disso, há exemplo de eficiência de algumas câmaras que conseguiram definir alguns pontos e colocá-los em prática, o que mostra que o instrumento é válido.

Pode-se inferir que sob o ponto de vista da NEI, confirma-se que muitas vezes as limitações e gargalos das câmaras influenciam o ambiente econômico, já que este modelo de atuação do Estado por meio das Câmaras Setoriais mostrou-se muitas vezes ineficiente pelo fato de as cadeias produtivas não conseguirem superar seus entraves internos e propor ações eficientes que possibilitem ao poder público elaborar políticas públicas.

A partir dos gargalos identificados na pesquisa e da importância das Câmaras Setoriais como instrumento de apoio do Estado na condução de suas políticas, coloca-se a necessidade de se estabelecer um trabalho de orientação, informação e conscientização dos agentes-elos componentes das Câmaras Setoriais, que muitas vezes não compreendem a sua função e o seu papel na proposição de políticas públicas. Isso poderia ocorrer com a criação de mecanismos de mobilização dos membros. Uma das formas seria a criação de pautas, pela própria SAA, com convocação para reuniões pelo Secretário. Outra forma seria a capacitação destes agentes-elos com cursos que abordem técnicas de resolução e mediação de conflitos. Além disso, há necessidade de habilitar os técnicos para que o trabalho possa ser desenvolvido de forma a possibilitar uma maior interferência do poder público nos debates e ainda a capacitação dos membros.

A elaboração de um fluxograma é outro ponto que merece atenção, pois pode possibilitar uma dinâmica mais eficiente, permitindo que haja

um fluxo contínuo, dinâmico e padronizado dos encaminhamentos elaborados pelas câmaras com respostas mais ágeis aos setores. Esse fluxo representaria um aperfeiçoamento do sistema atual, facilitando e democratizando a relação público-privado.

Cabe, ainda, a criação de indicadores que contribuirão na avaliação dos trabalhos das Câmaras Setoriais os quais podem ser: percepção da liderança e articulação do presidente; composição da Câmara Setorial e participação dos membros; presença de conflitos internos à cadeia produtiva; competência no estabelecimento de pautas de prioridades; estrutura institucional adequada para auxiliar a dinâmica de funcionamento das Câmaras Setoriais; postura do secretário e dirigentes (participação nas reuniões/e atendimento prioritário nos encaminhamentos das demandas); retorno ou resposta do poder público às demandas; internalização do papel, da importância e do grau de prioridade das Câmaras Setoriais entre os membros e os dirigentes e técnicos da SAA; e avaliação da competência do Estado na condução de algumas políticas públicas, principalmente as de crédito e de abastecimento.

A partir da identificação do problema, pode-se atuar na capacitação dos membros e na interferência dos técnicos a fim de motivar tanto os agentes-elos da cadeia produtiva como os dirigentes da SAA.

Outro ponto que deve ser ajustado é quanto ao equilíbrio maior de participação dos elos das cadeias produtivas para não haver diferentes forças na participação que possam influenciar os debates e encaminhamentos.

Tais ações contribuirão significativamente para melhorar a institucionalização das demandas do setor privado e a relação deste com o setor público, possibilitando uma maior efetivação de políticas públicas que reflitam as necessidades das cadeias produtivas.

LITERATURA CITADA

BOYER, R. **Théorie de la régulation**: l'état de savoirs. Paris: La découverte, 1995.

COLOMBELLI, G. L.; BOUSTANY, S. M. A competitividade do agronegócio em Cachoeira do Sul: uma análise da cadeia orizícola. **Logos**, revista de divulgação científica, ano 17, n. 2, p. 5–22. jul./dez. 2006. (Especial Cachoeira do Sul). Disponível em: <http://www.editoradaulbra.com.br/catalogo/periodicos/pdf/periodico7_17_2.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2008.

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS -CODEAGRO. **Câmaras Setoriais**. Disponível em: <http://www.codeagro.sp.gov.br/camaras_setoriais/camaras.php>. Acesso em: 5 mar. 2008.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 6, n. 3, dez. 1999, p. 147-161.

GUANZIROLI, C. E. et al. Regulação ou cooptação? A ação do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) através das Câmaras Setoriais e Temáticas da agricultura entre 2002 e 2006. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina, **Anais...** Londrina: SOBER, 2007. CD-ROM.

MANTEGA, G. Programas de estabilização, mistificação tecnocrática e Câmaras Setoriais. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2, p. 54, abr./jun. 1994.

SILVA, L. C. Cadeia produtiva de produtos agrícolas. Espírito Santo: UFES/ Departamento de Engenharia Rural. 21 abr. 2005. (Boletim Técnico/MS, n. 01/05). Disponível em: <<http://www.agais.com/ms0105.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2008.

SILVA, R. de O. P.; STAUDT, N. P. Análise da eficácia de uma cadeia produtiva pela atuação da Câmara Setorial de caprinos e ovinos do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., Rio Branco (AC). **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008.

STADUTO, J. A. R. et al. As Câmaras Setoriais do agronegócio brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007. CD-ROM.

TAKAGI, M. Câmaras Setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas. 2000. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP): [s.n.], 2000.

_____. As Câmaras Setoriais agroindustriais: da reivindicação para a auto-regulação? **Agricultura em São Paulo**. São Paulo, v. 49, n. 2, p. 1-16, São Paulo, 2002.

CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO PAULISTA: o novo papel do Estado junto à sociedade civil

RESUMO: *Este trabalho procura examinar a utilização das Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo, implantadas na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, como exercício do novo papel do Estado e sua eficiência como instrumento para elaboração de políticas públicas, a partir da análise das demandas encaminhadas pelas cadeias produtivas. A redefinição das funções do setor público incluiu a presença de novos atores que contribuem com o poder público por meio de demandas e informações para a administração pública desenvolver políticas mais próximas às necessidades dos diferentes setores. O objetivo deste artigo é mostrar como se dá a relação do Estado com as Câmaras Setoriais e a eficiência deste modelo na elaboração de políticas públicas para o setor agropecuário.*

Palavras-chave: *câmaras setoriais, cadeias produtivas, Estado de São Paulo.*

**SECTORIAL CHAMBERS IN SÃO PAULO'S AGRIBUSINESS INDUSTRY:
a new role of the state in civil society**

ABSTRACT: *The work examines the use made of the sectorial chambers of the state of São Paulo established at the Secretariat of Agriculture and Supply as exercise of the new role of the state, as well as their efficiency as tools for creating public policies based on demands from agri-food supply chains. This redefinition of public sector management was influenced by demands and information coming from new actors, which support efforts of the public power to develop policies more sensitive to the needs of different sectors. The objective is to understand the relationship between the state and the sectorial chambers and the efficiency of this model in creating public politics for the agricultural sector.*

Key-words: *sectorial chambers, state, supply chains, São Paulo.*

Recebido em 09/01/2009. Liberado para publicação em 18/03/2009.