

**O PODER ECONÔMICO DAS CÂMARAS SETORIAIS NA
GOVERNANÇA TERRITORIAL DO BRASIL:
AS CÂMARAS SETORIAIS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA¹**

**THE ECONOMIC POWER OF SECTORAL CHAMBERS IN
THE TERRITORIAL GOVERNANCE OF BRASIL:
THE SECTORAL CHAMBERS OF THE
MINISTRY OF AGRICULTURE**

Eduardo Fernandes Marcusso²

²Geógrafo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia pela UnB.

Endereço: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Esplanada dos Ministérios, Bloco D, Brasília/DF, Brasil, CEP: 70.043-900, Sala 348B Anexo.

Telefone: (61) 3218-2909

E-mail: eduardo.marcusso@agricultura.gov.br

Recebido 28 de Setembro de 2018, aceito 19 de Maio de 2020

Resumo: O movimento de descentralização político administrativa ocorrido no final da década de 1980 propiciou a formação de diferentes arranjos institucionais de participação social. Uma dessas formas de montagem são as câmaras setoriais, nelas, em tese, existe espaço para a uma representação democrática, porém as mudanças nas redes de poder e o desenvolvimento econômico e setorial nem sempre caminham nesta direção. Para analisar essas transformações nas câmaras foram usados os conceitos de governança territorial e regulação setorial, além de participação nas reuniões das câmaras e entrevistas com pontos focais do processo. Seis câmaras do ministério da agricultura foram selecionadas buscando verificar a atuação de três estados principais, São Paulo,

¹ Este artigo faz parte do projeto de pesquisa financiado pela FAPESP (processo 2015/25136-8) sob a coordenação do Prof. Dr. Élon L. Pires da UNESP, Campus Rio Claro.

Minas Gerais e Bahia. Verificou-se uma maior atuação do setor privado ante o estado em um novo modelo de governança, além da constatação da qualidade da governança nas câmaras analisadas.

Palavras-chave: Poder; Governança Territorial, Desenvolvimento Territorial, Câmaras Setoriais, Ministério da Agricultura.

Abstract: The administrative political decentralization movement that took place in the late 1980s led to the formation of different institutional arrangements for social participation. One of these forms of assembly are the sectoral chambers, in them, in thesis, there is room for a democratic representation, but the changes in the networks of power and the economic and sectoral development do not always walk in this direction. In order to analyze these transformations in the chambers, the concepts of territorial governance and sectoral regulation were used, as well as participation in the meetings of the chambers and interviews with focal points of the process. Six chambers of the Ministry of Agriculture were selected to verify the performance of three main states, São Paulo, Minas Gerais and Bahia. There was a greater performance of the private sector vis-à-vis the state in a new governance model, besides the verification of the quality of governance in the chambers analyzed.

Keywords: Power; Territorial Governance, Territorial Development, Sectoral Chambers, Ministry of Agriculture.

INTRODUÇÃO

Tendo em tela o processo de descentralização político administrativa iniciada pela Constituição Federal de 1988, a criação das Câmaras Setoriais - CS surge como fóruns de discussão entre atores que antes não tinham voz no debate político nacional. Na ideia tripartite de poder as câmaras setoriais tiveram

avanços em unir representantes do trabalho, do capital e do estado, porém, atualmente, os trabalhadores vêm sendo alijados e junto da sociedade civil organizada possuem poucos espaços e poder dentro das câmaras.

A partir desse panorama este trabalho analisa da configuração do poder nas Câmaras Setoriais - CS do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA, especificamente: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Carne Bovina, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Viticultura, Vinhos e Derivados, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Agronegócio do Cacau e Sistemas Florestais Renováveis, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Caprinos e Ovinos, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Citricultura.

A escolha dessas câmaras partiu do objetivo de realizar uma análise comparativa dos modelos de governança e sua influência nas lógicas territoriais e de políticas de desenvolvimento territorial dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, onde esses setores têm destaque.

A sustentação teórica da pesquisa se dá pela análise setorial na óptica da teoria de regulação que busca entender os modelos de organização setorial e sua relação com as questões macroeconômicas do funcionamento do capitalismo e da abordagem da governança territorial que busca enxergar as formas de poder estabelecidas nos territórios e seus arcabouços institucionais.

A partir da participação nas reuniões das CS, das atas das reuniões, entrevistas com os integrantes da assessoria das câmaras do MAPA e com os presidentes das câmaras foi possível traçar os perfis de cada câmara dentro do âmbito federal suas lideranças, expectativas, acordos e conflitos. Em posse da configuração das câmaras setoriais e sua estrutura de poder podemos delimitar os elementos políticos da governança territorial em cada um desses fóruns e tipificar qual governança prepondera.

A metodologia proposta por Pires (2017) será guia desse estudo para avaliarmos a qualidade da governança em cada uma das CS buscando aferir como os fundamentos para uma governança territorial, democrática e tripartite são construídos ou não, ou seja, iremos verificar o desenho institucional da governança e os valores político-institucionais nas câmaras setoriais.

Este artigo se divide, além dessa introdução, em seções que descrevem um breve histórico desses fóruns no Brasil e seus rebatimentos territoriais, o desenvolvimento do agronegócio e as redes de poder formadas nas CS do Ministério da Agricultura, a teoria confrontada com a prática realizada nas câmaras, os princípios básicos da governança territorial, democrática, tripartite e, por fim, as considerações finais.

BREVE HISTÓRICO DAS CÂMARAS SETORIAIS NO BRASIL: OS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO, OS INTERESSES/NECESSIDADES POLÍTICAS E OS REBATIMENTOS TERRITORIAIS

No processo de redemocratização dos anos 1980 ocorreu grande movimentação para representação política dos diversos agentes sociais, já que a representação social era inacessível com o regime militar. Assim surgem lideranças e o processo democrático começa a ser novamente experimentado.

Os trabalhadores tiveram grande politização do movimento sindical, então a articulação e cooperativismo entre os representantes do trabalho e do capital ficaram amarrados a costuras políticas, mas já havia ambiente organizacional para a criação de fóruns tripartite com a participação, também, do estado (Zauli, 1997).

No final dessa década foram criadas, no âmbito do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, as câmaras setoriais, pelo então presidente José

Sarney, como locais de debate sobre competitividade setorial, delimitação de políticas industriais e de preços.

Já no governo Collor as câmaras setoriais tiveram importância para debater saídas dos preços congelados do Plano Collor II em 1991, ou seja, para fugir da crise econômica que vinha se arrastando por anos, devido, entre outros fatores, a inflação (Anderson, 1999).

Por trás desses motivos a criação das câmaras setoriais mostra a incapacidade do governo em ser o condutor da sociedade brasileira e que o livre comércio não atenuava a crise econômica em voga, por outro lado, os representantes da indústria se mostraram organizados e com diretrizes bem definidas (Arbix, 1996).

No início da criação das câmaras setoriais existiu apenas a participação dos representantes do Estado e do capital, sendo uma via bilateral de negociação essencialmente sobre política de preços e não contemplava, dessa forma, o modelo de mesocorporativismo, muito debatido nesta época de criação das câmaras setoriais, esboçado quando os processos de intermediação de interesses e arranjos corporativos em nível subsistêmico estão à mesa. Todo esse esquema aliado ao reconhecimento mútuo de representatividade e legitimidades entre os agentes é considerado como processos de *governance*² (Martin, 1996).

Com a evolução das câmaras setoriais de fóruns específicos de saída da crise para verdadeiros comitês para costurar acordos coletivos os trabalhadores, já organizados e politizados, ganham voz no debate institucional e abrem caminho para o modelo tripartite.

² Este tema aprofundado nas seções seguinte, mas neste ponto o autor considera *governance* como o “conjunto de normas, costumes e regras, tanto formais quanto informais, que regem as relações entre representantes e representados” (Martin, 1996, p.150).

A câmara setorial que conseguiu dar coesão aos agentes líderes neste momento de crise geral foi a do setor automobilístico, nela entidades representativas dos empresários, trabalhadores e agentes públicos das três esferas de poder puderam, entre 1992 e 1995, debater e definir acordos setoriais importantes visando redução de preços, ajustes no sistema de tributação, questões sobre as relações capital-trabalho, os mecanismos de financiamento e de inserção do mercado brasileiro no exterior (Zauli, 1997).

Esses acordos tiveram tamanha repercussão que foram considerados uma forma extremamente nova e inovadora das e nas relações capital-trabalho no Brasil, revelando inéditas capacidades de articulação entre camadas sociais distintas representantes do empresariado e dos trabalhadores (Oliveira, 1993).

Entretanto o ambiente organizacional e institucional criado nas câmaras setoriais para a saída da crise e criação de políticas industriais, sobretudo no caso do setor automobilístico, foi abalado por acordos bilaterais que sobrepôs as negociações das câmaras setoriais como, por exemplo, o acordo dos carros populares entre, somente, o presidente da época, 1994, Itamar Franco e os altos executivos das montadoras.

Após a quebra do rito de discussões internas nas câmaras setoriais para tomada de decisões e fechamento de acordos conflitos internos fizeram o projeto democrático de ampla participação e representatividade ir sendo erodido como as discordâncias, por exemplo, entre montadoras e autopeças e a questão da guerra fiscal oriunda da desregulamentação político econômica intensificada já nos idos de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (Comin, 1998).

Outro fator importante foi o plano real com sua estabilização da economia e direcionamento para saída da crise, assim retirou alguns dos pilares da criação das CS a saber; a negociação pra saída da crise, o controle de preços e debate para política industrial, aqui a política tinha objetivos já bem determinados e o diálogo do governo com outros agentes diminuiu.

A guerra fiscal significa além que uma disputa pela atração de empresas uma guerra dos lugares, na qual uma lógica territorial onde a tecnificação do espaço aliado a incentivos fiscais e financeiros trazem luminosidade para certos territórios que buscam chamar atenção do capital (Santos & Silveira, 2001), já outros territórios ficarão como exército de reserva sendo unidades no padrão concorrencial dos territórios (Santos, 2004).

No final dos anos de 1995 as câmaras setoriais foram dissolvidas, porém sempre permaneceu o debate sobre sua função e sobre seu retorno, ventilado toda vez que grandes abalos econômicos afetavam o país.

A polarização sobre a análise das câmaras seguia o lado dos que acreditavam que este modelo privilegiava o acesso ao governo de grupos de interesse mais organizados e de suas propostas de políticas, e o lado dos que viam as câmaras como um rompimento da relação corporativista tradicional do Estado Brasileiro, representando modelo de espaço de convergência de interesses (Anderson, 1999).

De qualquer interpretação que se possa ter é inquestionável que os acordos das câmaras setoriais, especificamente a do setor automotivo, representaram maior dinamização da economia, porém o acesso de um número restrito de empresas as benesses desses acordos e a guerra dos lugares na atração do capital provocaram aprofundamentos das desigualdades regionais e uso cada vez mais corporativo do território.

AS CÂMARAS SETORIAIS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA: O CONTEXTO DA EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO, A REGULAÇÃO SETORIAL E O RESSURGIMENTO BIPARTITE

Seguindo a teorização da regulação setorial vamos esboçar as características macroeconômicas do setor e suas transformações territoriais para traçar o quadro de montagem do setor do agronegócio e seu desenvolvimento no Brasil nas

últimas décadas, essa análise possibilitara verificar a alteração na governança territorial do setor.

O setor agropecuário no Brasil teve importantes transformações anteriores ao processo de redemocratização. Este setor, a partir da década de 1970, passou por uma verdadeira reestruturação produtiva, na qual técnicas e tecnológicas provocaram a reorganização do território brasileiro, resultando em novos arranjos espaciais denominados de Regiões Produtivas Agrícolas (Elias, 2011).

As interações entre o local e global e as articulações expandidas dos territórios locais em relação à economia mundial são complementares e ocorre certa recomposição dos espaços moldando-se a era da globalização (Benko, 2001).

As regiões do agronegócio, também associadas ao processo de globalização, são compostas tanto pelas áreas rurais quanto as urbanas, as quais recebem investimento que fazem parte dos circuitos superiores do agronegócio globalizado comandado por grandes empresas nacionais e multinacionais (Elias, 2011).

Esse processo de modernização agrícola nacional viveu duas fases de regulação que acompanhou a histórica do país no século XX. No primeiro momento o Estado passou intervir diretamente na economia a partir da década de 1930 na concepção do nacional desenvolvimentista de Vargas, e abrindo-se para o capital internacional nos governos JK e do regime militar. Essa fase durou até meados dos anos 1980 onde o setor agropecuário vivia tecnificação acelerada (Belik, 1998).

Ainda neste período a representatividade no setor também sofreu grande alteração. Como a indústria e as finanças se fundiram com a agropecuária formando grandes complexos do agronegócio o número de associações de produtores cresceu de forma vertiginosa. Nos anos 1970 e 1980 foram criadas mais da metade das associações existentes em 1991 (Tagaki, 2000).

Num segundo momento, após a regulação estatal da agropecuária, o agronegócio conduziu a uma autorregulação do setor, nesta fase, dos anos 1990, o estado se desloca do centro condutor devido sua crise e empreitada de desregulamentação característica dos governos pós redemocratização (Belik, 1998). Abaixo os propósitos da regulação estatal e autorregulação agroindustrial.

A regulação estatal objetivou: a) elevar a oferta de alimentos para evitar a alta dos preços; b) modernizar as propriedades agrícolas que tinham condições de financiamento, consubstanciando uma modernização conservadora da estrutura fundiária vigente; c) reduzir as pressões exercidas pelos movimentos sociais no campo e d) criar mercado consumidor para a indústria de bens de produção agrícola, internalizada no País a partir dos anos 1960 [...] Os aspectos de ordem geral que explicam a passagem da fase de regulação estatal na agropecuária para a de autorregulação agroindustrial são os seguintes: a) a crise fiscal e política do Estado; b) a integração dos capitais financeiro, industrial, comercial e agrário; c) o avanço das corporações transnacionais agroalimentares e o surgimento de novas formas de financiamento e d) o amadurecimento organizacional dos principais complexos agroindustriais e de suas redes políticas. (Belik, et al. 2012, p.15-16).

Como podemos notar o cenário posto para a criação das CS no âmbito do Ministério da Agricultura confere a necessidade de participação de outros agentes componentes do setor agropecuário nacional.

Neste ponto verificamos a ligação da ideia de regulação com a de governança territorial. As formas de regulação mais ligadas ao Estado configuram uma

governança do tipo Estatal-Privada, enquanto a consolidação do agronegócio e de sua própria autorregulação pode ser caracterizada como um novo tipo de governança Privada-Estatal que será detalhada mais à frente.

A criação das CS do Ministério da Agricultura se deu pela Lei Agrícola, lei n. 8.171 de 1991, que lança esses fóruns de forma a assessorar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) órgão no qual formulava e coordenava a política agrícola nacional (Takagi, 2002).

Contudo essa lei teve muitos vetos que impossibilitaram uma atuação efetiva na diretriz da política agrícola nacional que ficou restrita aos executivos ligados ao gabinete do ministro.

A composição das CS da agroindústria envolveu entidades de representação dos setores produtivos de diversas categorias, órgãos públicos e também dos trabalhadores, apesar da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) ser a única a participar (Takagi, 2000). Foram criadas 36 CS até 1995, ano em que, seguindo a desarticulação do modelo tripartite, pararam de funcionar (Takagi, 2002).

Durante essa primeira vigência das CS o caráter reivindicativo em relação às políticas do plano safra, barreiras às importações, concessão de créditos e isenção de impostos eram as principais pautas, dessa forma os representantes privados não se tornaram parte ativa e aguardavam a destinação de verbas e atitudes do governo (Takagi, 2002).

A reabertura das CS no Ministério da Agricultura se inicia pelo decreto presidencial nº 2, de 2 de setembro de 1998, no qual em seu art. 1 cria o Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) e no art. 2 estabelece sua missão de articular e negociar o poder público e a iniciativa privada com o objetivo de implementar os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do

agronegócio brasileiro, no médio e longo prazo, a partir das propostas do Fórum Nacional da Agricultura – FNA (Brasil, 1998).

Na normativa surge o nome agronegócio agora institucionalizado, ou seja, o processo de modernização a agricultura e a associação com o capital industrial e financeiro já está sedimentado e avança passo a passo na fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro alcançando espaços do sul da região Norte.

A efetiva reabertura das CS no Ministério da Agricultura se deu no ano de 2003 com a criação de várias CS e Câmaras Temáticas – CT. Após abertura de várias câmaras foi publicada a Portaria Ministerial nº 231 de 21 de outubro de 2015, que aprova o regimento interno do CONSAGRO.

Recentemente nova normativa trouxe expansões para as câmaras. A Portaria Ministerial nº 1.353, de 16 de agosto de 2018, revogou anterior e onde antes tínhamos um limite de 25 integrantes agora esse número avançou para 30. Essa mudança mostra o crescente interesse em fazer parte desse fórum privilegiado de discussões dentro do MAPA, estabelecer e expandir as redes de poder e os blocos socioterritoriais.

Foram listados seis conceitos básicos nesta nova experiência de fórum de discussão entre o poder público e as instituições privadas, são eles: equidade no tratamento entre os diferentes elos das cadeias produtivas, qualidade nos serviços, garantia da segurança alimentar, competitividade, harmonização entre os setores e paridade público e privado na sua gestão (Vilela & Araujo, 2006)

As câmaras, agora nesta nova fase, têm aspectos semelhantes com as CS já existentes no Ministério da Agricultura na década de 1990, tais como serem fóruns de debate e suporte para análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, a identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras,

busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como na definição dos índices de produtividade da terra (Brasil, 2009).

Contudo as novas CS apresentam um novo aspecto importante para definição do ambiente institucional e da governança que os cerca. Apesar da portaria nº 231/2015, estabelecer em seu inciso II do art. 2º que os participantes das CS, além do governo, possam ser entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais, e de trabalhadores, não existe entidades de expressiva representatividade dos trabalhadores e de defesa do consumidor.

As entidades desse teor são apenas duas em todas as CS estudadas, a saber: O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu (PA) e a Associação brasileira de Enologia (ABE), sediada em Bento Gonçalves.

A única representante dos trabalhadores é de cunho municipal e, apesar de estar como membro não participou da reunião e possui baixa representatividade. Já a ABE é uma instituição de renome internacional e reconhecida pela OIV – Organização Internacional da Vinha e do Vinho, fundada em 1976, tem como objetivo promover a cultura vitivinícola e estabelecer uma relação harmônica entre os enólogos e consumidores. Assim a ABE representa os interesses dos consumidores na CS, mas se vê isolada nesta tarefa.

Dessa forma as novas CS do Ministério da Agricultura são locais de debate quase que exclusivos das instituições representantes do setor privado e do governo, ficando este, muitas vezes, como passivo e receptor das demandas do mercado. A não representação dos trabalhadores e da sociedade civil organizada fere um dos conceitos básicos descritos pelo próprio Ministério da Agricultura na formação das CS: equidade no tratamento entre os diferentes elos das cadeias produtivas (Vilela & Araujo, 2006).

Em termos de governança podemos verificar a nítida consolidação do modelo bipartite estando de um lado o agronegócio já estruturado com suas redes de poder que sustentam sua posição e do outro o governo como receptor e amortecedor das demandas mercadológicas, ficando entre os interesses privados e coletivos.

Na análise do histórico de criação dessa nova fase de CS podemos ver que o seu número só cresce com 11 criadas em 2003 e passando para 17 em 2004, 20 em 2005, 23 em 2006 e hoje, em 2017, com 29. Neste período não existiu CS que fosse extinta ao contrário das Câmaras Temáticas – CT, que iniciaram com 5 até 2005, já tiveram 3 câmaras extintas e hoje contam com 6 ao total. As CT extintas foram a das Ciências Agrárias, Relações Internacionais e Agricultura Competitiva e Sustentável.

O número crescente da CS mostra que o fórum funciona para os setores que tem acesso mais facilitado para colocar suas reivindicações ao poder público chegando diretamente ao ministro por meio dos encaminhamentos tomados nas reuniões.

Em entrevista com um dos membros da Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas - ACST/MAPA, que faz a organização desses fóruns no Ministério da Agricultura, foi relatado à proximidade do ministro com as CS e CT. Existe uma ligação burocráticas entre o ministro e as CS, uma vez que o presidente do CONSAGRO é o próprio ministro, que pode aprovar ou não a eleição de presidentes da câmaras, aprovar as pautas das reuniões; referendar a instituição ou extinção de novas câmaras, entre outras atribuições.

Já as CT, e sua maior volatilidade, apontam para um menor interesse dos agentes nos assuntos considerados apêndices da visão de cadeia, contudo como veremos adiante isso será um erro se tratando do conceito de governança.

A ANÁLISE DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NAS CAMARAS SETORIAIS DO MAPA: A PRÁXIS DA GOVERNANÇA

De forma a dar suporte à análise das CS e verificar como a teoria se demonstra na prática partiremos das abordagens teóricas da governança territorial e da regulação setorial. A partir dessas teorizações podemos verificar de que maneira se dá a regulação do setor e de que forma essa estrutura desenha a organização dos agentes e os elementos da governança territorial.

A regulação setorial é uma abordagem que parte da Teoria da Regulação³ e busca explicar as formas de organização do setor e o seu lugar dentro do regime de acumulação⁴ flexível (Boyer, 1990). Dessa maneira, a importância da análise regulacionista do setor encontra-se quando “destacan la lógica própria de los sectores, su dispositivo institucional, su história diferente a la del conjunto de la economía” (Du Tertre, 1997, p.130).

A articulação entre o sistema macroeconômico e os setores se dá de forma hierárquica, ou seja, os setores estão atrelados ao regime de acumulação. A regulação setorial é fortemente condicionada pela regulação do conjunto, sendo uma regulação parcial, dessa forma as crises do regime de acumulação promovem modificações no âmbito setorial. Os dispositivos institucionais do setor irão sofrer alterações conforme o andamento da crise.

³ *A escola da regulação, como também é conhecida, foi desenvolvida para explicar processos de desenvolvimento socioeconômico em seus diferentes momentos no plano temporal e espacial, ou seja, o desenvolvimento capitalista se dá por meio de “fases regulares de desenvolvimento macroeconômico, ou de regimes de acumulação, pontuado por crises, quando uma ordem desmorona e novas trajetórias e novas ordens tomam o seu lugar.” (Benko, 1996, p. 110-11).*

⁴ *Podemos definir regime de acumulação como o “conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente” (Boyer, 1990, p.71-2).*

Portanto, são as análises setoriais que indicam como as transformações se espalham pelo sistema econômico e quais as diferentes saídas para os momentos de crise, uma vez que cada setor irá ter uma dinâmica para se moldar a uma nova organização.

É importante destacar que a regulação setorial é um importante balizador para compreendermos como os agentes do setor se organizam, como o ambiente institucional é criado e como são traçados os períodos de desenvolvimento e crise do e no setor. Neste contexto o conceito de governança territorial pode ser aliado ao de regulação setorial para focarmos nos agentes que compõe o setor e suas relações em vistas ao desenvolvimento.

A governança se torna territorial quando passamos por um processo de organização de redes de poder e estruturação institucional localizado geograficamente, quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, estado e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflitos e de cooperação; direcionando, portanto, o processo de desenvolvimento territorial. Sendo assim a “governança territorial, enquanto conceito, instrumento e processo de ação, poderia ser conhecida como novo “piloto” do desenvolvimento econômico e social descentralizado” (Pires, 2011, p.26-7). Governança territorial também pode ser entendida, também, como

uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento e a implantação das condições necessárias para sua gestão, (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação

coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro (Dallabrida, 2011).

O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, instituições, o Estado, e as organizações da sociedade civil, em redes de poder sócio territoriais. Essas redes são representações de cada liderança, seu momento histórico e seu direcionamento no processo de desenvolvimento. (Dallabrida, 2011). Dentro dessas novas formas de organização, os territórios transformam-se no fio condutor das estratégias de governança e de desenvolvimento territorial (Veiga, 2002; Dallabrida & Becker, 2003; Abramovay et al, 2010).

Na governança territorial ocorre um deslizamento escalar (Benko, 2001), onde um reforço das escalas global-supranacional e local-regional por meio da recomposição dos espaços clássicos de evolução dos sistemas econômicos, sociais e políticos do século XX, geralmente associados ao âmbito regulatório dos Estados-nação.

Neste momento é importante colocar em panorama os elementos da governança territorial que serão analisados para, ao final, podermos indicar com mais clareza os modelos de governança predominantes.

É fundamental compreender os processos de formação da governança territorial a partir do direcionamento do desenvolvimento de um território guiado pela constituição de um bloco de poder firmado a partir de pactos em comum por meio da concertação social e das redes de poder que cerca o contexto sócioterritorial (Dallabrida & Becker, 2003).

A partir das diferentes formas de se estruturar a governança territorial são tipificadas diferentes modelos conforme a maior ou menos cooperação

dos agentes territorializados. Assim podemos verificar o papel dos agentes e instituições e sua organização, bem como do Estado em suas três esferas (federal, estadual e municipal), para interpretar a sua importância na construção da governança territorial.

A tipificação abaixo foi adaptada de teorização proposta para a realidade Francesa (Colletis, 1999) e adaptada para experiência Brasileira (Fuini, 2010), porém o exame das CS do Ministério da Agricultura mostra um novo tipo de governança que será apresentado à frente.

Quadro 1: Elementos políticos da governança territorial

Elementos da Governança Territorial	Características
<i>Bloco sócioterritorial</i>	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
<i>Redes de poder sócio-territorial</i>	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
<i>Concertação social</i>	Processo em que representantes das diferentes redes de poder sócioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
<i>Pactos socioterritoriais</i>	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Elaborado com base em Dallabrida; Becker, 2003; Dallabrida, 2011.

Quadro 2: Tipos de governança territorial

Tipos de Governança	Características
Governança Privada	São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.
Governança Privada-Coletiva	O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional.
Governança Estatal-Privada	O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.
Governança Pública-Tripartite	São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - a priori ou ex-ante.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Colletis et al (1999) e Fuini (2010).

Neste contexto a análise das CS poderá ser enquadrada na tipologia de governança territorial e poderão ser verificados, dentro de cada fórum, as formas de organização dos agentes que regem a governança territorial.

A primeira observação das que fizemos sobre as câmaras é sua composição, ou seja, verificar os membros e que classe representam. Esse panorama já nos mostra, mesmo antes de participar das reuniões e fazer as entrevistas, a formação dos blocos sócioterritoriais, suas redes de poder e os graus de representatividade.

A constatação inicial é que as entidades com natureza jurídica de associação na esfera privada é maioria em todas as CS, exceto a do cacau que possui mais entidades públicas do que privadas. A abrangência é de sua maioria nacional,

como orienta as normas do CONSAGRO. Contudo a CS do Cacau e da Citricultura apresentam mais representações de entidade estaduais com cerca de 35% do total, enquanto as outras estão na faixa de 20%.

Neste caso o Distrito Federal aparece em todas as CS com grande representatividade por se sede de muitas associações, Sindicatos, Institutos, etc. sendo a mais representada nas CS da Fruticultura, Cacau e Caprinos e Ovinos. Excetuando o DF temos a seguinte distribuição de porcentagem de entidades por estado:

- Cacau: BA (26% + presidência); SP (13%); PA (8%);
- Fruticultura: SP (23%); BA (10%), CE (6%) RN (3% + presidência)
- Citricultura: SP (52% + presidência); BA (9%); PA (9%)
- Vinhos: SP (25% + presidência); RS (22%); SC (3%)
- Carnes Bovinas: SP (33%); PR (7%); MG (3% + presidência)
- Ovinos e Caprinos: RS (13% + presidência); PE (4%); PB (4%)

Esses números nos mostram que não é necessariamente o estado com maior produção que tem a maior representatividade, como, por exemplo, no caso do vinho no RS, caprinos e ovinos nos estados de PE e PB.

Especificamente sobre a representação dos estados estudados temos SP em todas as CS e tendo a maior representação em três delas, Citricultura, Carne Bovina e Vinho, enquanto é o segundo lugar na Fruticultura (24%) atrás do DF (44%) e terceiro no Cacau (13%) atrás do DF (43%) e da BA (26%).

Um fator importante do estado de SP é que existem CS que ele lidera a representatividade por ser o maior produtor, como, por exemplo, a Citricultura por outro lado existem câmaras na qual não é o estado de maior produção, mas

concentra associações de exportadores (carne, citrus) associações de indústrias de beneficiamento (cacau), associações de automação (carne, vinho, fruticultura), além de associações chaves como a Associação Brasileira de Supermercados ABRAS e a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação ABIA, com destaque para esta última com representação em quatro CS (carne, vinhos, fruticultura e cacau).

A concentração do poder econômico em SP mostra sua centralidade e importância nas redes de poder na formação dos blocos socioterritoriais, ou seja, é em SP que as empresas e associações têm seus escritórios para alcançar maiores ganhos industriais e mercados externos. O símbolo de um escritório na Avenida Paulista ainda aparece em algumas associações.

O estado de Minas Gerais possui uma representatividade bem menor estando em apenas quatro das seis CS estudadas com uma média de representatividade de 4%. O destaque vai para a presidência da CS da carne bovina por meio da ABCZ - Associação Brasileira dos Criadores de Zebu, localizada na cidade de Uberaba.

Este símbolo de MG na presidência da CS da Carne Bovina é um mostra da cultura pecuarista do estado e da região do triangulo mineiro. A história da cidade mostra o pioneirismo da importação da raça da Índia, ainda no século XIX, e de seu melhoramento genético no século XX. Atualmente existe até o tombamento de uma das primeiras fazendas de criação de Zebu na região pela prefeitura municipal de Uberaba, indicando que história e poder caminham juntos na montagem da governança.⁵

⁵ *Disponível em:* <http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2016/12/uma-das-primeiras-fazendas-de-uberaba-criadoras-de-zebu-e-tombada.html>. Acesso em: 25/08/2017.

Já o estado da Bahia aparece representado apenas em duas CS (cacau e Fruticultura), contudo é central seu posicionamento na câmara do cacau, onde ocupa a presidência e tem atrás do DF a maior representatividade.

A centralidade da Bahia quando o assunto é cacau está desde a liderança nacional da produção até os fortes blocos socioterritoriais formados. Além das representatividades dos estados, lideranças aparecem quando participamos das reuniões e demonstram a importância que as redes de poder e o seu componente espacial.

As lideranças das CS que apresentam um órgão executor têm mais organização e visão de futuro, como por exemplo, a CS Cadeia Produtiva de Viticultura, Vinhos e Derivados como o Instituto Brasileiro do Vinho – IBRAVIN e a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura com a Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas – ABRAFRUTAS.

Essas instituições têm corpo burocrático, jurídico e de especialistas para levar a frente às demandas que surgem nas câmaras e elas mesmas propor ações no lugar de esperar ou cobrar do estado.

De maneira a ilustrar as lideranças, expectativas, conflitos e acordos no interior das CS foi montado o quadro a seguir para expor como os blocos socioterritoriais estão montados e como as redes de poder estão dispostas.

A identificação e classificação das lideranças, expectativas, conflitos e acordos esclarece em que pontos cada CS deposita mais interesse. Podemos verificar no item expectativas a questão de controle fitossanitário é fundamental para câmaras, aparecendo em todas menos a do vinho e se colocando como peça chave para o comércio externo outro ponto importante em todos os fóruns. Existe clara ligação entre as questões fitossanitárias e o acesso ao mercado externo.

Quadro 3: Dinâmicas da governança nas câmaras setoriais

Câmara Setorial	Lideranças	Expectativas	Conflitos	Acordos
Citricultura	FUNDCITRUS (SP); CitrusBR (SP)	Controle fitossanitário; Comércio externo; Pesquisa científica; Normas	Normas; Produtor X Indústria	Controle fitossanitário
Uva e Vinhos	IBRAVIN (RS); Embrapa (RS)	Cadastro Vitícola Nacional - CVN; Comércio externo	Normas; Concorrência internacional	Embratur; Questão tributária; CVN
Fruticultura	ABRAFRUTAS (DF); ABPM (SC)	Controle fitossanitário; Pesquisa científica; Comércio externo; Normas	União do Bloco; Normas	Registro de defensivos agrícola
Cacau	FAEB (BA); CE-PLAC (BA); ABICAB (SP)	Controle fitossanitário; Comércio externo; Extensão rural; Parceria Público-Privada	Controle fitossanitário; Pesquisa científica	Parceria Público-Privada
Carne Bovina	CNPC (SP); ABRAFRIGO (PR)	Controle fitossanitário; Extensão rural; Comércio externo; Pesquisa científica	Controle fitossanitário; Programa Nacional; Produtor X Indústria	Frente Parlamentar do Agronegócio
Caprinos e Ovinos	ARCO (RS); ABCC (PE); FECOLÃ (RS);	Controle fitossanitário; Comércio externo; Normas; Certificação; Extensão rural	Normas; Concorrência internacional; Controle fitossanitário	Programa Nacional; GT sanidade animal

Fonte: Elaboração própria a partir da participação nas reuniões das CS

Os casos fitossanitários que tiveram mais destaque foram o greening⁶ na Citricultura, devido à possibilidade de fechamento do mercado Europeu, o scrapie⁷ nos caprinos e ovinos, que se apresenta como barreira à exportação e o caso das vacinas nos bovinos que devido à composição, dosagem e métodos de aplicação causam Abscesso⁸ que foram motivo de suspensão de exportação para alguns mercados como no caso dos EUA.

Ainda nas expectativas a extensão rural apareceu na metade das CS e deflagra um dos pontos fracos das câmaras. Por se tratar da formação dos trabalhadores apesar de ser um gargalo identificado pelos próprios setores há, como já foi apontado, apenas uma entidade representativa dessa classe, ou seja, essa paulatina expulsão dos trabalhadores dos debates das CS faz se configurar grande distância entre as partes da relação de trabalho.

Os principais pontos foram a necessidade de capacitação dos trabalhadores para manejo de pastagem (CS carne bovina), florestal (CS cacau) e melhores técnicas de vacinação (CS carne bovina e caprinos e ovinos).

⁶ *O Greening é uma doença causada por bactérias transmitidas para as plantas por insetos. A bactéria é levada por meio do fluxo da seiva para toda a planta. As árvores novas contaminadas não chegam a produzir e as que produzem sofrem uma grande queda de frutos. Disponível em: <http://www.fundecitrus.com.br/doencas/greening/10>. Acesso em: 21/08/2017*

⁷ *Scrapie é uma doença neurodegenerativa que se caracteriza pelo surgimento de coceira constante. Em ovinos lanados, há queda de lã. O animal tem a coordenação motora diminuída, registra tremores e contração muscular involuntária, com morte como consequência final. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI208633-18289,00-DOENCA+DE+OVINOS+E+CAPRINOS.html>. Acesso em: 21/08/2017*

⁸ *Os abscessos, acúmulo de pus entre tecidos, são formados a partir da composição, dosagem e métodos de aplicação de vacinação contra a febre aftosa em bovinos. Esse motivo levou os EUA a suspender a importação de carne do Brasil em 22/06. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/23/economia/1498174807_005600.html. Acesso em: 21/08/2017.*

Outro ponto de destaque foi a questão normativa que apareceu 7 vezes nos itens de expectativas e conflitos. O assunto é sempre debate nas CS, uma vez que o próprio Ministério da Agricultura regula os setores e os mesmos refletem sobre o impacto das normas no setor.

Os casos de destaque são as normas que tratam da relação fitossanitária e mercado externo, ou seja, as normas apontadas como entraves ao acesso a mercados internacionais estão, em muitos casos relacionados a exigências fitossanitárias.

Neste ponto um caso em especial que chamou atenção foram os acontecimentos envolvendo o setor de carne bovina na operação Carne Fraca da Polícia Federal deflagrada em março de 2017. Após a operação apontar irregularidades nas fiscalizações de frigoríficos no Brasil, a União Europeia, Coréia do Sul, China e Chile tiveram respostas imediatas com restrições temporárias à entrada de carne brasileira.

Após o escândalo o governo se movimentou rapidamente para mostrar aos mercados internacionais que era um caso isolado, com direito a jantar em churrascaria com o presidente Michel Temer com ministros e embaixadores dois dias após a operação, além disso, o ministro da agricultura, Blairo Maggi, ter acompanhado operação de fiscalização em supermercado. Essas posturas mostram como é sensível a relação entre a segurança das questões fitossanitárias e os mercados externo, como foi apontado acima.

A visita ao supermercado é um ato simbólico que traz outras reflexões. Estes estabelecimentos concentram boa parte de nossas compras de mantimentos, ou seja, é no supermercado onde nos conectamos com uma verdadeira rede de produção global de alimentos (Bezerra, 2017).

Em termos de governança isso mostra o poder que esses agentes possuem

na dinâmica econômica e espacial. A Associação Brasileira de Supermercados - ABRAS está presente na metade das CS estudadas (vinho, carne bovina e fruticultura) e representa um importante definidor do consumo, uma vez que é ligação entre todas as atividades e o consumidor.

Os participantes que estão em mais de uma CS já configuram seu lugar central nas redes de poder. Existem instituições em mais de uma câmara como o Banco Federais (Brasil e CEF) e Estaduais (da AM e NE), Confederações, Companhias de desenvolvimento estatais (vale do SFO), outros ministérios (MDIC, da Fazenda e da Integração Nacional), EMBRAPA, CONAB, SEBRAE, CNA, INMETRO, Associação de Supermercados, ANVISA, IBOVESPA, além de secretarias de agricultura de outros estados (RS, SP, PA, BA), e do próprio MAPA (Política Agropecuária, Defesa Agropecuária; Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo).

Analisando os acordos das CS chamou atenção, em alguns fóruns, uma tendência de mudança de postura dos participantes. Estudos sobre as CS do Ministério da Agricultura que funcionaram na década de 1990 mostram que na maioria das vezes elas têm um caráter reivindicatório, que dependem, em última instância, de ações do governo (Takagi, 2000; 2002).

Existem ainda outros estudos que apontam para falta de compreensão do papel de cada agente. Neste ponto o setor privado em sair de uma postura passiva e reivindicatória para uma postura ativa que sensibilize os outros participantes e o agente público como interlocutor, que pode atuar como agente de transformação e de implantação de políticas públicas (Silva & Staudt & Verdi, 2009). Um arranjo onde o papel de cada agente não é bem definido e os blocos e pactos não estão bem formados é de difícil concertação social.

Atualmente existe um movimento de mudança nas CS do Ministério da

Agricultura. Algumas câmaras já perceberam que a atuação do estado está cada vez mais limitada e ele não consegue, de forma plena, atender os anseios da sociedade e do mercado.

Neste caso temos o exemplo da CS do cacau, nela a composição mostra forte presença de entes do poder público (57%), porém as ações do grupo mostram uma tendência de migração para uma coordenação de cunho mais privada. Notícias de reestruturação da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) indicam a perda de força da esfera do estado, conduzem a uma maior atuação do setor privado, buscando parcerias com o poder público.

O Centro de Inovação do Cacau – CIC é um desses exemplos. Com o objetivo de construir, consolidar e difundir conhecimento sobre o cacau e o chocolate de qualidade, a entidade é privada e sediada dentro da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em Ilhéus-BA, por meio da Broto Incubadora de Biotecnologia, instituição dessa universidade com a parceria da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). O CIC integra ainda o Parque Científico e Tecnológico do Sul da Bahia (PCTSul) que é uma iniciativa do governo da Bahia.

Todo esse arranjo institucional indica o posicionamento do estado como interlocutor e o setor privado como agente impulsionador. Em outras palavras o estado não tem recursos financeiros suficientes para levar a frente novos projeto de desenvolvimento e abre caminho e estrutura para a iniciativa privada.

Outro exemplo dessa configuração é a atuação do IBRAVIN. O instituto foi criado em janeiro de 1998 em decorrência da Lei nº 10.989, de 13 de agosto de 1997 que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização da uva, do vinho e dos derivados da uva e criou o Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura – Fundovitis.

O fundo é alimentado, principalmente com verbas dos impostos dos

produtores de uvas. A atuação do órgão sempre para aumentar as verbas e consequentemente seu alcance. Em 05 de julho de 2007, foi assinada a Lei nº 12.743, que contemplou a possibilidade de recolhimento direto ao IBRAVIN de valor equivalente a 25% do valor da taxa. Já em 2012 o recolhimento foi alterado para 50% da taxa.

Esse movimento apresenta outra forma de cooperação entre o público e privado, neste caso o estado prefere passar a mão de outro ente a função de gestão do setor e de gestão da verba. No ano de 2016 a verba do estado repassada ao instituto foi na casa de 10 milhões de reais.

O IBRAVIN atua, principalmente, no Cadastro Vitícola do estado, ações de extensão rural, debates sobre a regulação do setor entre outros. Ou seja, o estado delega algumas de suas funções a outros entes.

Claro que ainda existem estruturas calcadas na atuação do estado e redes de poder formadas com o congresso parlamentar, por exemplo, como no caso da CS da carne bovina que citou a ligação com a Frente Parlamentar do Agronegócio mais de uma vez.

A ideia da governança Estatal-Privada, na qual o estado é quem impulsiona a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado ainda é a maioria das configurações. Exemplo disso é o debate de planos nacionais para as diferentes atividades das CS. Neste caso temos, na CS dos Caprinos e Ovinos, a Rota do Cordeiro.

Proposta pelo Ministério da Integração nacional a Rota do Cordeiro tem por objetivo geral profissionalizar a cadeia produtiva da ovinocaprino cultura no Nordeste semiárido, articulando os subsistemas de produção, processamento e comercialização por meio da criação de sistemas agroindustriais integrados.

Após verificar as lideranças, expectativas, conflitos e acordos das câmaras, podemos passar à avaliação dos princípios básicos da governança buscando trazer mais objetividade na análise;

A ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NAS CAMARAS SETORIAIS DO MAPA: A MEDIÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

O formato dos princípios básicos para uma governança territorial, democrática e triparte estabelece as principais características de organização das câmaras para que a relações entre os membros conduza a condições propícias para o desenvolvimento e gestão do território.

A partir das entrevistas e das participações das reuniões das CS foi atribuído nota para cada princípio, 1-Baixa, 2-Média-Baixa, 3-Média, 4-Média-Alta, 5-Alta. Essa avaliação coloca cada câmara em perspectiva para visualizar de forma didática a forma de organização das câmaras em relação ao conceito de governança territorial abordado neste trabalho.

Quadro 4: Princípios básicos da governança territorial, democrática e triparte

PRINCÍPIOS BÁSICOS	CARACTERÍSTICAS
Foco	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.
Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc.), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.

Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.
Representatividade	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação.
<i>Accountability</i>	Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.
Coerência	Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento.
Confiança	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.
Subsidiariedade	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este convergir.
Autonomia	Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e as políticas públicas.

Fonte: Pires, 2014

As questões levantadas com os presidentes das CS se relacionavam com os princípios básicos da governança territorial pensada em uma perspectiva democrática e tripartite, buscando verificar a qualidade de cada fórum, porém, como já relatamos, as câmaras do MAPA ressurgiram de maneira bipartite basicamente com integrantes do mercado e do governo.

As entrevistas foram fundamentais para captar a visão do membro que representa as câmaras setoriais e verificar, com mais clareza, as redes de poder que guiam as CS. Partindo das observações e impressões tomadas participando das reuniões, somadas as entrevistas, foi possível estabelecer a abaixo e tirar alguns indicativos.

Quadro 5: Avaliação dos princípios da governança territorial nas cs federais

Câmaras Setoriais/ Princípios Básicos	Fruticultura	Citricultura	Carne Bovina	Caprinos e Ovinos	Cacau	Vinhos
Foco	Média-Alta	Alta	Média-Alta	Média-Alta	Alta	Alta
Mecanismos	Média	Média-Alta	Média	Média-Alta	Média	Média
Transparência	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média
Participação	Média-Baixa	Média	Média-Baixa	Média	Média	Média-Baixa
Representatividade	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Accountability	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa	Média-Baixa
Coerência	Média	Média	Média	Média-Alta	Média Alta	Média Alta
Confiança	Média-Alta	Média-Alta	Média-Alta	Média-Alta	Alta	Média
Subsidiariedade	Média	Média	Média	Média	Média	Média
Autonomia	Média-Alta	Média-Baixa	Média-Alta	Média-Baixa	Média	Média Alta

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação metodológica proposta no quadro 3

Fica claro a partir da mensuração de cada item que a configuração e operacionalização de cada CS é bem variável, porém existem algumas situações que são comuns entre elas.

Todas as CS estudadas apresentaram foco bem definido. Um simples tratamento estatístico pode nos mostrar que o foco foi o item mais bem avaliado com média de 4,5, tendo em três câmaras, Citricultura, Cacau e Vinho, a nota máxima. A proposição de políticas nacionais tem forte apelo nas câmaras devido a sua esfera federal e proximidade com os governantes.

As temáticas que mais chamaram atenção nas entrevistas foram o acesso a mercado externo, competitividade, defesa sanitária, extensão rural, cooperativismo, agregação de valor, sustentabilidade, carga tributária e seguro agrícola. O que foi destaque também foi o claro direcionamento para o mercado, ficando as questões sociais e ambientais em segundo plano. Na questão sobre a visão geral das CS as palavras setor e mercado foram muito mencionadas.

Os mecanismos das câmaras se mostraram azeitados e formas de organização são bem esclarecidas entre os membros e a cada assunto debatido nas câmaras, geralmente, são formados grupos de trabalhos para tirar uma conclusão e levar ao órgão competente ou desenvolver projeto correspondente. A existência da normativa que regula as CS já estabelece alguns mecanismos para direcionar a organização das CS⁹.

A transparência nas câmaras não apresenta boa comunicação de divulgação dos dados gerados e das decisões tomadas, as reuniões são abertas, porém sem

⁹ São exemplos de formas de organização regulamentadas as descritas na portaria 1353/2018: Artigo 9º determina que 5 dias úteis antes de toda reunião a pauta das câmaras seja enviada aos membros. Artigo 23 institui grupos temáticos para tratar de temas técnicos e ainda aceitam integrantes que não fazem parte da câmara, mas tem notório saber sobre o tema.

ampla divulgação, já as responsabilidades não estão bem definidas, apesar dos atores terem bom entendimento dos objetivos da câmara.

Sobre a participação podemos notar que existe um desequilíbrio muito grande entre os membros e em casos de câmaras com instituições mais estruturas, elas acabam guiando as discussões.

A questão de representatividade é claramente a que apresenta menor qualidade, ela foi considerada baixa e todas as câmaras estudadas. A falta de representantes dos trabalhadores e da sociedade civil organizada fora da cadeia produtiva é marcante, assim o discurso é quase todo voltado para o desenvolvimento do setor em questão.

Com relação ao Accountability foi demonstrada baixa qualidade da responsabilidade sobre o produto gerado nas câmaras, sobre prestação de contas e ações que não foram empreendidas.

Apesar das câmaras setoriais não terem fluxo orçamentário, assim não existe a cultura de prestação de contas, existem projetos pensados nas câmaras que contam com financiamento externo, como por exemplo, foi citado, na câmara setorial da fruticultura, o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para ações de combate a pragas vegetais, no caso a mosca da carambola¹⁰. Esta ação está atrelada a projeto maior de promoção e desenvolvimento do agronegócio no Brasil chamado PRODEFESA.

No quesito coerência foi verificada boa interação entre os membros em

¹⁰ Este inseto (*Bactrocera carambolae*) deposita suas larvas nos frutos fazendo-os cair precocemente (perda direta) e prejudicando o seu desenvolvimento. Hoje o foco está na região norte, porém se essa mosca da fruta se dispersar para áreas produtoras de laranja, manga e goiaba, os prejuízos podem atingir mais de R\$ 500 milhões por ano. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/mapa-define-medidas-para-contencao-e-erradicacao-da-mosca-da-carambola>. Acesso em: 31/08/2018.

prol dos objetivos da câmara, assim com o foco bem definido e claro para os integrantes a coerência é fundamental para a CS avançar nos seus objetivos.

A confiança nos líderes tem boa qualidade, ou seja, as lideranças nas câmaras têm capacidade de agregar os membros e deixar o foco bem claro a todo instante. O mandato de presidente das câmaras é de dois anos podendo ser renovado por mais dois e a maioria das CS tinha o seu presidente no segundo mandato.

Sobre a Subsidiariedade foi identificada uma média qualidade nas relações entre os membros, uma vez que as tarefas apesar de divididas, na maioria das vezes, não tem prazo definido para entrega e a distância de meses entre os encontros trona o acompanhamento lento. Os grupos de trabalho, por sua vez, demonstraram mais efetividade e se apresentam como bom modelo de fortalecimento entre os agentes.

Por fim a *autonomia* das CS teve avaliação, de um modo geral, média, já que existe muita dependência das ações do governo para colocar em frente os projetos, assim, muitas vezes, espera-se que o estado resolva o problema. Por outro lado, as próprias câmaras estruturam e desenvolvem os projetos e o governo fica como instância de final sobre assuntos de sua competência. Aqui foi o ponto onde todas as câmaras demonstraram grande preocupação e apontaram a burocracia do estado como impeditiva para o desenvolvimento das ações.

De uma maneira geral as CS dos Caprinos e Ovinos (30), Cacau (31) e Vinhos (30) tiveram notas gerais, somados os itens, melhores avaliadas, enquanto que as câmaras da Fruticultura (28), Citricultura (29) e Carne Bovina (28) estiveram em uma avaliação um patamar abaixo.

Importante destacar que a palavra setor foi mencionada em todas as respostas e foi mencionado que o interesse é o lucro é o mercado, sendo que as questões sociais e ambientais foram citadas logo após.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As CS são chamadas ao renascimento em momento de crise¹¹, porém depois de aliviada as pressões e alcançado certa estabilidade já são procurados os acordos bilaterais quebrando o sentido do fórum de discussões que é a essência da câmara e mostrando a fragilidade dos consensos e da mesa de negociações que são as câmaras.

Na formação das CS uma câmara tripartite, como por exemplo, a do setor automobilístico na década de 1990, só foi possível pela participação de representantes dos trabalhadores, junto do Estado e do mercado, que deram caráter democrático aos fóruns revelando nova forma de debate nos arranjos corporativos, ou seja, nova forma de governança.

Contudo desde o surgimento das CS no final do século XXI, excetuando a câmara do setor automobilístico, os trabalhadores foram colocados à margem do processo, não conseguindo posicionar suas opiniões nos fóruns que se tornaram empresariais.

Essa mesma forma foi reproduzida no ressurgimento das CS no início dos anos 2000, porém dessa vez, devido ao grande desenvolvimento do agronegócio no país e suas redes de poder difundidas por muitos territórios, as CS do Ministério da Agricultura já nasceram como um fórum de debate bipartite entre o Estado e o Mercado sem expressivas representações dos trabalhadores e da sociedade civil.

¹¹ “O presidente Michel Temer anunciou [...] que vai retomar a ideia das câmaras setoriais - grupos foram criados no início dos anos 1990, com a finalidade de combater os efeitos da crise econômica por meio de compromissos assumidos entre empresários, trabalhadores e governo.” Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-vai-ressuscitar-camaras-setoriais-para-recuperar-empregos,10000076285>. Acesso em: 09/08/2017.

Neste ponto foi curioso notar que a extensão rural apareceu na metade das CS como fundamental no desenvolvimento das atividades, porém mesmo sendo a formação dos trabalhadores um dos gargalos definidos pelos próprios membros das câmaras não há representação ativa dos trabalhadores.

Em termos de governança podemos verificar a consolidação do modelo bipartite Estatal-Privada e sua predominância nas CS estudadas. Os estados, foco da pesquisa, apresentaram distintas montagens de governança.

O estado de SP apresenta uma liderança baseada na sua força econômica e industrial, mesmo onde não é líder de produção na atividade tem a sede de associações de cunho nacional de exportadores, beneficiadores, de automação, supermercados etc.

Por sua vez o estado de Minas Gerais tem baixa representatividade nos fóruns estudados, porém exerce uma liderança calcada na formação de blocos socioterritoriais localizados histórica e territorialmente na região.

Já o estado da Bahia tem grande número de representantes estaduais, a segunda maior concentração, mostrando a horizontalidade da formação das redes de poder. A busca de parcerias público-privada também aparece como ponto importante da postura do estado.

De maneira geral podemos concluir que as CS do MAPA têm um foco bem definido, o mercado, os mecanismos de operacionalização estão bem azeitados e a coerência das ações casa bem com os objetivos de cada fórum. Por outro lado, a baixa representatividade, accountability e transparência mostram uma falta de característica democrática desse modelo de governança específico das câmaras dentro do ministério.

Talvez um dos principais achados desse estudo seja proposta de evolução teórica dos modelos de governança territorial. Observando um inicial movimento

de transição de uma regulação setorial de cunho mais estatal para uma regulação mais privada surge a nova tipologia de Governança Privada-Estatal.

Quadro 6: Novas formas de governança territorial

Tipos de Governança	Características
Governança Estatal-Privada	O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.
Governança Privada-Estatal	As organizações privadas se valem de fóruns e locais privilegiados de debate com o Estado para propor e guiar os processos de articulação das redes de poder com a finalidade de organizar e desenvolver seus setores e territórios.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Colletis et al (1999) e Fuini (2010). Inserção do item Governança Privada-Estatal.

Nessa nova configuração o estado já mostra suas faces de reestruturação e diminuição da máquina, assim não há corpo humano, e muitas vezes, financeiro para levar a frente todos os projetos de desenvolvimento territorial. Neste ponto a interligação com o setor privado se torna grande avenida para o levantamento de possibilidades de atuação na gestão do território e de seu desenvolvimento.

A forma de articulação entre o setor público e o privado neste tipo de montagem é certa transferência da gestão do território para o poder privado como no caso do estado do Rio Grande do Sul e o IBRAVIN e das parcerias do estado da Bahia com o CIC.

Essa proposta teórica é uma reflexão a partir dos movimentos de mudanças das estruturas das CS, da concepção papel de seus membros e de novas formas de arranjos institucionais formados.

A ideia de governança Privada-Estatal coloca o poder público como interlocutor e fomentador dos processos de desenvolvimento territorial, enquanto

o setor privado tem a função de propositor desse processo. O estado entra com a disponibilidade de sua grande estrutura e o setor privado atua na gestão, organização dos projetos.

Só esse tipo de configuração já define os blocos e redes de poder socioterritoriais que montam governanças mais estruturas com a definição mais clara do papel de cada integrante localizado territorialmente.

Nossa reflexão caminha na vertente de superação do dilema Estado/mercado, na qual existe interdependência entre os dois, em outras palavras, o capital necessita do estado para dar as bases de sustentação de sua reprodução, por outro lado o estado precisa do capital para que possa capturar os excedentes produzidos e aplicá-los para legitimar sua atuação (Castro, 2005).

Na fase atual do capitalismo é necessário reconhecer o mercado como construção social articulada com o Estado, permeada de regras jurídicas. Os arranjos institucionais entre as duas esferas podem caminhar para o crescimento da produtividade e do nível de vida e de justiça social (Silva & Staudt & Verdi, 2009).

Contudo para a efetivação do processo de justiça social é necessário a chamada governança Pública-Tripartite, na qual representantes do mercado, Estado, trabalhadores e da sociedade civil organizada são membros dessas montagens. Apesar das CS serem em sua concepção fóruns tripartites, das câmaras pesquisadas apenas a do Cacau conta com representantes dos trabalhadores, porém é um sindicato municipal e a do Vinho conta com associação de enólogos que defende os interesses do consumidor.

Observando essa forma de distribuição dos membros vemos que a forma tripartite dentro das CS não mais corresponde com o predominante e as câmaras se tornaram fóruns bipartite entre representantes do governo e do mercado.

Esses novos modelos são evoluções de um movimento de rearranjo dos agentes e de seus papéis. Para superar esse modelo bipartite e buscar o início democrático das CS é necessário a maior articulação dos membros de forma equânime, a formação dos blocos socioterritoriais com representatividades equivalentes, uma concertação social em torno de pactos democráticos de poder e a participação de mais agentes envolvidos no processo, conduzindo, assim, a uma governança Tripartite que tem mais possibilidades de caminhar para o desenvolvimento territorial duradouro, até que durem os consensos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R; SCHRODER, M. (2010) Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 12, n. 24, mai./ago., p. 268-306.
- ANDERSON, P. (1999) **Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados – 1991/95**. Texto Para Discussão N° 667. IPEA, Rio de Janeiro.
- ARBIX, G. A. T. (1996) **Uma aposta no futuro: os primeiros anos da Câmara Setorial da indústria automobilística**. São Paulo: Scritta.
- BELIK, W. (1998) Estado, grupos de Interesse e formulação de políticas no setor agropecuário brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 36, p. 9 - 33.
- BELIK, W. et. al. (2012) A Emergência dos Conselhos Setoriais na Agroindústria Brasileira: gênese de uma governança mais ampla? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, vol. 50, nº 1, jan/mar. p. 9-32.
- BENKO, G. (1996) **Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI**. São Paulo: Hucitec.
- _____. (2001) **A recomposição dos espaços**. Interações, revista internacional de

desenvolvimento local, v. 1, n. 2, p. 7-12.

BEZERRA, J. E. **Carne fraca, insegurança forte**. Correio Braziliense, Brasília, 13/06/2017. Opinião, p. A10.

BONNAL, P. LEITE, S. P. (2011) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X.

BOYER, R. (1990) **Teoria da Regulação**. Uma Análise Crítica. São Paulo: Nobel.

BRASIL. (1998) **Decreto nº 2**, de 2 de setembro de 1998. Cria o Conselho do Agronegócio e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.169, p.95, 2 set. Seção 1, pt. 5.

BRASIL. (2009) **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. As Câmaras do Mapa: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria Executiva. – Brasília: MAPA/ACS.

CASTRO, I. E. de. (2005) **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Bertrand Brasil.

COLLETIS, G. et al. (1999) **Construction territoriale et dynamiques productives**. Revue Sciences de la Societé. Toulouse, out. n. 48

COMIN, A. (1998) **De volta para o futuro: Política de reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90**. São Paulo: FAPESP.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. (2003) Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. Nº 2, p. 73-97.

DALLABRIDA, V. R. (2011) **Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa**. In: DALLABRIDA, V.R. (org.). Governança Territorial e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Garamond.

Du TERTRE, C. (1997) **La dimenson setorial de la regulación**. In: BOYER, R.;

- SAILLARD, Y. (org's). **Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos**. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.
- ELIAS, D. (2011) Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2/novembro, p. 153-167.
- FUINI, L. L. (2010) **Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais**. 191f. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.
- MARTIN, S. (1996) **As câmaras setoriais e o meso-corporativismo**. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, nº37.
- OLIVEIRA, et. al. (1993) **Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras**. Novos Estudos CEBRAP, N.º36, julho, p.3-7.
- PIRES, E. et al. (2011) **Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP.
- PIRES, E. (2014) **As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento**. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (Processo 11/50837-9).
- _____. (2017) As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/dezembro, p. 229 a 249.
- RHODES, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government. **Political Studies**, nº, 44, vol. 5, p.652-667
- SANTOS, M. (2004) **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: EDUSP.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001) **O Brasil: Território e sociedade no início do**

século XXI. Rio de Janeiro: Record.

SILVA, R. de O. P.; STAUDT, N. P.; VERDI, A. R. (2009) Câmaras setoriais do agronegócio paulista: o novo papel do Estado junto à sociedade civil. **Informações Econômicas**, SP, v.39, n.4, abr. p.17-29.

STADUTO, J. A. R.; ROCHA JR, W. F da; GONÇALVES JR, C. A.; ALVES, Y. B. (2007) **As câmaras setoriais do agronegócio Brasileiro**. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural “Conhecimentos para Agricultura do Futuro”, Londrina, 22 a 25 de julho

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

_____. (2002) As câmaras setoriais agroindustriais: da reivindicação para a auto-regulação. **Agricultura São Paulo - IEA**, v. 2, n. 49, p.1-16.

VEIGA, J. E. da. (2002) A face territorial do desenvolvimento. **Interações**. Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19.

VILELA, D.; ARAUJO, P. M. M. (Org.). (2006) **Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio**. Brasília: MAPA/SE/CGAC.

ZAULI, E. Z. (1997) **As condições sociais da emergência e decadência da câmara setorial da indústria automotiva no Brasil**. São Paulo: Annablume.