

Lauro Marques Vicari

**CAPACIDADES ESTATAIS E *POLICY NETWORKS*: um estudo das relações entre o
Ministério da Agricultura (MAPA) e o empresariado do agronegócio**

Belo Horizonte

2020

Lauro Marques Vicari

**CAPACIDADES ESTATAIS E *POLICY NETWORKS*: um estudo das relações entre o
Ministério da Agricultura (MAPA) e o empresariado do agronegócio**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Orientador: Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte

2020

Vicari, Lauro Marques.

V628c Capacidades estatais e policy networks [manuscrito] : um estudo das relações entre o Ministério da Agricultura (MAPA) e o empresariado do agronegócio / Lauro Marques Vicari. – 2020.

[14], 218 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

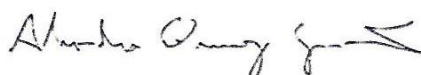
Bibliografia: f. 217-223

1. Agronegócio – Brasil. 2. Política agrícola – Brasil. 3. Política econômica. – Brasil. 4. Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 631/637(81)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos trinta e um de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**CAPACIDADES ESTATAIS E POLICY NETWORKS: um estudo das relações entre o Ministério da Agricultura(MAPA) e o empresariado do agronegócio.**”, elaborada por **LAURO MARQUES VICARI**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP)** - Orientador, Doutor **Ricardo Carneiro (FJP)** – Avaliador e Doutor **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (UFMG)** – Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professor Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP)** – Orientador



Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP)** – Avaliador



Professor Doutor **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (UFMG)** – Avaliador

Ao ano de 2018.

Aos acertos do destino.

Ao sempre.

AGRADECIMENTOS

Lancei-me nestes dois anos de mestrado, não meramente ao propósito de obter um título acadêmico, mas ao desejo de traçar um verdadeiro esforço científico de superação. Chego ao final desta etapa, com este trabalho em mãos, tomado por uma profunda sensação de contentamento, de sonho realizado e dever cumprido. Atribuo o fruto deste esforço às pessoas que possibilitaram o enfrentamento desta jornada, contribuindo para o meu aprendizado e crescimento pessoal, transformando estes dois anos em uma memória inesquecível de minha vida. Agradeço, especialmente:

Aos meus pais, Ailton e Ana, pelo amor e apoio incondicionais, que serão sempre o alicerce de todas as minhas conquistas.

À minha irmã Letícia, pelo carinho, amizade e por todos os instantes de alegria, que conferem a necessária leveza e alento diários.

À Lina, meu amor, pelo aconchego e pela perseverança; e por cada gesto de afeto e meiguice, que fazem da minha vida uma realização.

Ao Victor, pela inestimável amizade e pelo indescritível significado deste momento. Registro o meu contentamento à oportunidade de partilharmos da realização deste sonho, do início ao fim; e enfatizo a minha gratidão por cada instante desta eterna parceria.

À querida Iara, pelo acolhimento e amizade, fundamentais em minha adaptação na capital.

Aos professores e servidores da Fundação João Pinheiro, pelos ensinamentos e pelo apoio prestado neste processo. Sou grato: à Coordenação do mestrado pela confiança em meu trabalho enquanto bolsista, aos professores Eduardo e Marcus Vinicius, pelas brilhantes aulas, aos professores Ricardo e Flávia, pela cordialidade e pelas enriquecedoras orientações; e à professora Juliana, pela oportunidade e boa convivência no estágio docência. Aos colegas de sala, sou grato pelos instantes de descontração e pelo compartilhamento de experiências, de grande valor e positivo impacto em meu aprendizado.

Aos amigos Gustavo e Ícaro, pela prazerosa vivência diária, pelas contribuições ao meu crescimento pessoal e pelas enormes doses de diversão, que tornaram este caminho o melhor possível. Ao amigo Antônio, pelo carinho e atenção de sempre.

Ao Luciano Mattar, pela boa vontade e pelo valioso auxílio conferido a este trabalho.

Ao professor e amigo Jeferson, razão desta trajetória!

Aos professores Manoel e Ricardo, pela dedicação à avaliação deste produto. Manifesto minha admiração e a honra de poder contar com a experiência de vocês.

À oportunidade obtida no final deste ciclo, de ingressar no IBGE, por meio do qual agradeço ao Wenderson, ao Humberto e à Cíntia, pelas boas vivências diárias.

Por fim, enfatizo aqui o agradecimento especial ao meu orientador e estimado amigo Alexandre, peça fundamental para a qualidade deste trabalho e para a minha realização pessoal com o mestrado e os esforços propostos. Sou grato pelo carinho e atenção sempre dedicados a mim; e também pela chance de usufruir de seu conhecimento e sabedoria.

“Só o politico pode salvar o economista”

Delfim Netto

RESUMO

O presente trabalho, nos contornos de suas pretensões analíticas, lançou-se ao desafio de investigar a temática das relações entre Estado e grupos de interesse no âmbito das políticas públicas, tomando como enfoque o seu papel e suas consequências frente às necessidades de coordenação a nível setorial. O esforço empreendido adotou como meio de aplicação a análise da política agrícola brasileira à luz das interações promovidas entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e os grupos de interesse do agronegócio, conferindo especial enfoque às representações do empresariado rural. Como marco contextual e foco da problemática de pesquisa partiu-se da análise do processo de transformação institucional do MAPA iniciado em 2003, buscando avaliar o impacto da formação de capacidades para a operação das ações ministeriais. Em seu recorte micro, definiu-se como aspecto central, a avaliação da experiência do órgão no processo de criação e fomento de espaços de participação voltados à formulação da política agrícola, tomando como objeto de exame as relações desenvolvidas entre as autoridades do Estado e os representantes do empresariado no plano das Câmaras Setoriais (CS). A hipótese subjacente à análise estabeleceu-se por meio da observação do impacto deste processo na alteração da trajetória das relações em questão, o que leva a propor a investigação da existência de causalidade entre o fenômeno descrito e a abertura de uma nova perspectiva para o relacionamento entre Estado e grupos de interesse do agronegócio, com a consolidação de um novo locus de influência no aparato estatal. Sendo assim, enfrentou-se como objetivo nesta pesquisa a análise da experiência das CS, visando compreender o seu processo de criação e funcionamento, bem como os seus possíveis significados e impactos na interação entre o MAPA e os atores interessados na política. Tal pretensão envolveu como objetivos específicos, a observação de componentes fundamentais para a contextualização do estudo, contemplando a trajetória da política agrícola e em seus determinantes políticos, entendimentos utilizados na análise da estrutura participativa das CS e no esforço de determinação de seu funcionamento. O referencial teórico utilizado neste estudo tomou como base a combinação entre distintos aportes conceituais empregados na interpretação das interfaces socioestatais, adotando a abordagem das capacidades estatais em complemento às noções fornecidas pelos arcabouços do corporativismo e das policy networks. Já no plano metodológico, empregou-se como recurso, a análise de revisão bibliográfica, técnicas de pesquisa documental e a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), de acordo com a especificidades de cada objetivo. No panorama dos resultados, logrou-se identificar um processo de alteração da trajetória de relacionamento entre os órgãos do aparato estatal e os grupos de interesse do setor agropecuário, apontando para um movimento de aproximação dos atores, avançando para a consolidação de um canal de influência no plano da política setorial. Através da percepção obtida pelos achados, tornou-se possível atestar o pretendido impacto das iniciativas de formação de capacidades no âmbito ministerial, confirmando a hipótese levantada e constatando o papel das CS na estruturação de redes de política. Por fim, como contribuição para a literatura e experiência investigada, avançou-se em direção à abstração dos resultados da pesquisa, consolidando uma agenda de diretrizes para a construção de capacidades, com enfoque na formação de espaços aptos à garantia de sucesso da coordenação em nível setorial.

Palavras-chave:

Câmaras Setoriais; Agronegócio; Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; Política Agrícola;

ABSTRACT

The present work, in the contours of its analytical pretensions, launched itself to the challenge of investigating the theme of relations between the State and interest groups within the scope of public policies, focusing on its role and its consequences in view of the needs of coordination at the sectoral level. The effort undertaken adopted the analysis of Brazilian agricultural policy as a means of application in the light of the interactions promoted between the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA) and the agribusiness interest groups, giving special focus to the representations of rural entrepreneurs. As a contextual framework and focus of the research problem, it started from the analysis of MAPA's institutional transformation process started in 2003, seeking to assess the impact of capacity building for the operation of ministerial actions. In its micro cut, the evaluation of the agency's experience in the process of creating and promoting spaces for participation aimed at formulating agricultural policy was defined as the central aspect, taking as an object of examination the relations developed between State authorities and the representatives of the business community at the level of the Sectorial Chambers (SC). The hypothesis underlying the analysis was established by observing the impact of this process on altering the trajectory of the relationships in question, which leads to proposing the investigation of the existence of causality between the described phenomenon and the opening of a new perspective for the relationship between the State and agribusiness interest groups, with the consolidation of a new locus of influence in the state apparatus. Thus, the objective of this research was to analyze the experience of SC, aiming to understand its creation and functioning process, as well as its possible meanings and impacts on the interaction between MAPA and the actors interested in politics. Such pretension involved, as specific objectives, the observation of fundamental components for the contextualization of the study, contemplating the trajectory of agricultural policy and its political determinants, understandings used in the analysis of the participatory structure of the SC and in the effort to determine its functioning. The theoretical framework used in this study was based on the combination of different conceptual contributions used in the interpretation of socio-state interfaces, adopting the approach of state capacities in addition to the notions provided by the frameworks of corporatism and policy networks. On the methodological level, the bibliographic review analysis, documentary research techniques and the Social Network Analysis methodology (ARS) were used as a resource, according to the specificities of each objective. In the panorama of the results, it was possible to identify a process of altering the trajectory of the relationship between the organs of the state apparatus and the interest groups of the agricultural sector, pointing to a movement of approximation of the actors, advancing towards the consolidation of an influence channel sectoral policy. Through the perception obtained by the findings, it became possible to attest to the intended impact of capacity building initiatives at the ministerial level, confirming the hypothesis raised and verifying the role of SC in structuring policy networks. Finally, as a contribution to the literature and investigated experience, progress was made towards the abstraction of research results, consolidating an agenda of guidelines for capacity building, with a focus on the formation of spaces capable of guaranteeing the success of coordination at the sectoral level.

Key-words:

Sectorial Chambers; Agribusiness; Ministry of Agriculture, Livestock and Supply; Agricultural Policy;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma de funções da CGAC no processo de participação nas Câmaras.....	78
Figura 2 - Esquema lógico do critério de representação das organizações nas Câmaras.....	83
Figura 3 – Fluxograma de processos na rotina de participação nas Câmaras	85
Figura 4 – Modelagem do processo decisório nas Câmaras Setoriais do MAPA	130
Figura 5 – Palavras mais frequentes nas pautas das reuniões das CS (2014 a 2018).....	140
Figura 6 – Representação da rede da política agrícola: CS e organizações 2014 e 2018.....	148
Figura 7 – Representação da rede da política agrícola: CS e organizações ano a ano (2014 e 2018).....	150
Figura 8 – Representação da rede de sobreposição: CS que compartilham 20 ou mais organizações	154
Figura 9 – Representação da rede da política agrícola: organizações com mais de sete afiliações.....	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de reuniões das câmaras setoriais e temáticas entre 2003 e 2012	89
Gráfico 2 – Distribuição das associações de acordo com o nível de representação territorial	118
Gráfico 3 – Distribuição das associações de acordo com o nível de representação setorial ..	119
Gráfico 4 – Distribuição das empresas de acordo com o segmento da cadeia produtiva.....	126
Gráfico 5 – Razão entre o número de participações e reuniões das CS entre 2014 e 2018....	162
Gráfico 6 – Evolução do número de reuniões e organizações das CS entre 2014 e 2018.....	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de serviços prestados e atividades desempenhadas pelas CGAC.....	80
Quadro 2 – Dimensões, variáveis e descritivos utilizados na pesquisa empírica com as CS...	96
Quadro 3 – Recursos, descrições, insumos, resultados para a aplicação metodologia da ARS .	104
Quadro 4 – Palavras mais frequentes nas reuniões das CS entre 2014 e 2018, por eixo de análise.	142
Quadro 5 – Centralidade das organizações nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	169
Quadro 6 – Evolução da institucionalização do processo participativo na política agrícola*	180
Quadro 7 – Densidade das relações entre os atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	195

Quadro 8 – Síntese dos resultados do exame das variáveis investigadas nas CS (2014 a 2018)	206
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de organizações participantes das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	107
Tabela 2 – Perfil das organizações participantes das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018..	110
Tabela 3 – Órgãos do MAPA presentes nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	114
Tabela 4 – Perfil das organizações licenciadas para as CS nas Agendas Estratégicas (2010-2015).....	134
Tabela 5 – Padrão das interações entre atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.....	156
Tabela 6 – Frequências absoluta e relativa das organizações entre as CS (2014 a 2018).....	158
Tabela 7 – Densidade das relações entre os atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	164
Tabela 8 – Frequência de organizações nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.	173

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agricultura de Baixo Carbono

ACST – Assessoria das Câmaras Setoriais e Temáticas

AGF – Aquisição do Governo Federal

CAI – Complexo Agroindustrial

CDA – Certificado de Depósito Agronegócio

CDCA – Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio

CFP – Comissão de Financiamento de Produção

CGAC – Coordenação Geral de Apoio às Câmaras

CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola

CONSAGRO – Conselho do Agronegócio

COV – Contrato de Opções de Venda

CPR – Cédula do Produtor Rural

CRA – Certificado de Recebíveis do Agronegócio

CREAI – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

CS – Câmaras Setoriais

EGF – Empréstimos do Governo Federal

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

LCA – Letras de Crédito do Agronegócio

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCA – Programa de Construção e Ampliação de Armazéns

PCI – Programa de Crédito Integrado

PEP – Programa de Escoamento de Produção

PEPRO - Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB – Produto Interno Bruto

PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar

PNB – Programa Nacional do Biodiesel

PPA – Plano Plurianual

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAMP – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

PROP – Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola

PSI – Programa de Sustentação de Investimentos

PSR – Programa Nacional do Biodiesel

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

WA – *Warrant* Agropecuário

SUMÁRIO

1. Introdução	16
1.1. Problemática de pesquisa	19
1.2. Objetivos da pesquisa.....	19
1.2.1. Objetivo geral.....	19
1.2.2. Objetivos específicos.....	20
1.3. Hipóteses de pesquisa.....	20
1.4. Metodologia e fonte de dados	21
2. Referencial teórico.....	22
2.1. A abordagem das capacidades estatais.....	23
2.1.1. Capacidades estatais, instituições e desempenho econômico.....	27
2.1.2. Capacidades administrativas e capacidades políticas: uma sistematização.....	29
2.1.3. Capacidades estatais e política agropecuária: uma proposta de aplicação	31
2.2. Capacidades estatais, Estado e grupos de interesse.....	33
2.2.1. A abordagem corporativista	34
2.2.2. A abordagem de <i>policy networks</i>	39
3. Contextualização	47
3.1. Trajetória da política agrícola no Brasil.....	48
3.2. A política agrícola no século XXI.....	54
3.2.1. Transformações institucionais: o processo de reformulação do MAPA	57
3.3. Os determinantes políticos da política agrícola.....	60
3.3.1. As relações entre Estado e empresariado rural.....	62
4. Objeto de pesquisa.....	68
4.1. Antecedentes	69
4.2. A gestão Roberto Rodrigues: uma nova tentativa.....	71
4.3. As novas Câmaras Setoriais	74
4.3.1. A Coordenação Geral de Apoio às Câmaras: uma inovação institucional	76
4.3.2. Câmaras setoriais: estrutura e funcionamento.....	82
4.4. A experiência das câmaras (2003-2013)	87
5. Análise empírica	93
5.1. Aspectos metodológicos.....	94
5.1.1. Análise de Redes Sociais e <i>policy networks</i> : aplicações ao estudo das CS.....	96
5.2. Atores	105

5.3. Funções	128
5.4. Estrutura	147
5.5. Institucionalização.....	174
5.6. Relações de poder.....	186
5.7. Regras de conduta	190
5.8. Estratégia dos atores.....	198
6. Análise dos resultados	203
6.1. Contribuições para a análise das relações público-privadas a nível setorial	207
6.2. Apontamentos para novas questões de pesquisa	211
7. Considerações finais	214
8. Referências Bibliográficas.....	219
APÊNDICE A - Palavras mais frequentes nas pautas das reuniões das CS (2014 a 2018) ...	226
APÊNDICE B – Padrões de interação das organizações com frequência superior a 80% nas CS (2014 a 2018).....	230

1. Introdução

O setor agrícola ocupa um papel fundante na economia brasileira, tendo contribuído historicamente, para o abastecimento interno, os superávits da balança comercial e os excedentes necessários ao processo de industrialização. Desde o período colonial, com os longos ciclos de exploração de produtos agrícolas, até a modernização produtiva da agricultura a partir da década de 1970, o Brasil vem se beneficiando de suas vantagens competitivas no setor, tornando-se líder na produção e exportação de diversas *commodities*. Este processo, mais recentemente, contribuiu também, para a expansão do Complexo Agroindustrial (CAI) brasileiro, visando o processamento e a agregação de valor aos produtos do setor. Na atualidade, apesar dos progressos na diversificação do perfil da economia brasileira, o agronegócio responde, em 2018, por 21% do PIB (Cepea/CNA) e por 44% das exportações (MAPA, 2018). Estes números atestam a sua representatividade e importância tanto na geração de renda e emprego internos, quanto de divisas para o país.

A formação econômica brasileira sob a agricultura fomentou, a partir do século XX, a consolidação de um quadro político-institucional marcado pela intervenção estatal na produção agrícola e pelas relações entre o Estado e os interesses do setor. Este fenômeno inicia-se, no plano sócio-político, como um resultado histórico da formação social rural e das bases patrimonialistas do Estado brasileiro, fundado em torno de uma elite agrária e sua dominação através do latifúndio (Vianna, 1949). A Primeira República (1889-1930), por exemplo, marcaria um período de intensa apropriação da política e da administração pública por parte das oligarquias rurais, que viriam a utilizar o Estado para a satisfação de seus interesses. As medidas do Convênio de Taubaté (1906) figurariam, neste meio, como a primeira experiência de política agrícola do Brasil (Coelho, 2001), perfazendo um conjunto de medidas para a manutenção dos preços do café via financiamento governamental. Apesar de o Convênio ter sido importante para a economia interna do período e algumas de suas medidas terem sido utilizadas para combater os efeitos da crise de 1929, sua introdução simbolizou, na prática, a satisfação dos interesses dos cafeicultores paulistas.

A chegada de Getúlio Vargas à Presidência nos anos 1930 impôs diversos condicionantes políticos e institucionais que afetaram os interesses dos produtores agrícolas. A reforma burocrática e a implantação do corporativismo levaram a mudanças nos planos da administração pública e da política contribuindo para minar o poder das oligarquias e a privatização do Estado (Lobo, 2016). No campo econômico, a adoção de um projeto de industrialização pelas vias do Estado acabou colocando de lado as questões do setor agrícola,

que passou a ser alvo de grandes intervenções e controles. Assim, a agricultura assumiria um papel coadjuvante, tendo seus esforços canalizados para as atividades de exportação, com a finalidade de gerar de divisas que viriam a assegurar a industrialização e o processo de substituição de importações. Estas diretrizes de política terminariam por adiar a diversificação produtiva e a modernização do setor, dado que até a década de 1960, a agricultura brasileira estaria concentrada basicamente na produção de duas *commodities*, o café e o açúcar. A despeito do bom desempenho para o saldo exportador, os setores cafeeiro e sucroalcooleiro permaneceriam atrasados, com mão de obra desqualificada e técnicas de produção rudimentar, fruto do desinteresse do governo em desenvolver a produção (Coelho, 2001).

A partir da década de 1970 o setor agrícola passaria por um processo de modernização, haja vista a adoção do modelo de agricultura industrial, característico do estilo de desenvolvimento agrícola da “Revolução Verde”. A política agrícola se alicerçaria essencialmente na concessão de crédito subsidiado, permitindo a expansão da fronteira agrícola e o investimento em máquinas, equipamento e insumos. No plano político, a fase expressa também o auge do que se convencionou chamar de “modernização conservadora”, entendida como um processo de transformação induzido pelo Estado, deixando intocada a estrutura fundiária e as relações de poder no campo (Pires e Ramos, 2009). O período marcaria ainda o início da estruturação do Complexo Agroindustrial (CAI) brasileiro e a introdução do conceito de *agribusiness*, como uma forma integrada de produção. Em uma perspectiva estrutural, o CAI viria a representar a organização dos elos das cadeias produtivas agrícolas, correspondendo às relações intrassetoriais, envolvendo os insumos, a produção agropecuária, o processamento e a distribuição (Furtuoso e Guilhoto, 2003).

O modelo desenvolvido no período militar geraria importantes resultados até a década de 1990 com um crescimento do processamento de grãos e demais produtos agrícolas, promovendo a agregação de valor para o setor. Entretanto, a conjuntura de redemocratização e o processo de liberalização econômica iniciado nos anos 1980 viriam a mudar o panorama da política agrícola e das relações entre o Estado e os interesses dos produtores. No período da Assembleia Constituinte, a questão fundiária e as preocupações com a sustentabilidade na agricultura passariam a ocupar a agenda pública, levando à inserção de novos grupos, antes marginalizados, para o centro da política. Este movimento influenciou as ações do governo na promoção de um novo modelo de desenvolvimento rural, abrindo políticas de crédito com vistas ao fortalecimento da agricultura familiar (Buainain, 2007). A mudança não significou o enfraquecimento do paradigma de desenvolvimento agrícola anterior; pelo contrário,

promoveu a sua expansão e conciliação com as novas demandas do meio rural. Tal processo, no entanto, não se processaria sem significativas alterações no quadro da política agrícola e das relações entre Estado e produtores rurais.

A trajetória da política agrícola brasileira até os anos 2000 revela um processo de consolidação lento, configurando-se mais como a montagem de um quadro de instrumentos de intervenção do que propriamente como uma política bem estruturada, com horizontes de longo prazo. Este fato se evidenciaria também na observação de controles e práticas de cooptação dos interesses do setor pelo Estado, formatando até os anos 1990, um conjunto de relações que viriam a se alterar no contexto da redemocratização, tendo em vista o processo de “empresarialização” e organização política dos produtores (Mendonça, 2005; Iglécias, 2007). Naquele cenário, as agendas de ajuste econômico e estabilização monetária acabariam enfraquecendo o poder do Estado na área agrícola, reduzindo as capacidades do Ministério da Agricultura e outros órgãos da burocracia relacionados ao setor. Este fenômeno estimulou o empresariado rural a se livrar dos controles e intervenções do governo, direcionando para Poder Legislativo os seus recursos de influência política (Lamounier, 1994). Tal movimento se consolidou sob a intenção dos grupos de interesse em aprovar uma Lei agrícola, no âmbito da Assembleia Constituinte e constituir uma Frente Parlamentar da Agropecuária, tornando assim mais previsíveis as intervenções do governo.

A partir dos anos 2000, com os positivos sinais da estabilização econômica promovida pelo Plano Real em 1994, observaram-se novas possibilidades para a recuperação do poder do Estado diante da política agrícola, e para as políticas públicas de um modo geral. Este movimento pode ser contemplado pela observação do ganho de capacidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a partir de sua reforma, iniciada em 2003. A reestruturação interna da pasta não apenas ampliou e centralizou o seu escopo de atuação na política, avançando também na questão da relação entre o governo federal e os grupos de interesse do agronegócio. A reativação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e das Câmaras Setoriais (CS) das cadeias produtivas da agricultura representou, neste período, uma iniciativa bem sucedida de institucionalização das relações público-privadas, sinalizando uma possibilidade para a reaproximação dos grupos do empresariado frente ao Poder Executivo federal. Este fenômeno abriria possibilidades ao setor e ao governo no tocante à formulação das políticas agrícolas.

1.1. Problemática de pesquisa

Partindo desta contextualização, apresenta-se neste trabalho o intuito de analisar o processo de construção das capacidades estatais para a política agropecuária brasileira a partir da reestruturação do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), iniciada em 2003, avaliando os seus impactos nas relações desenvolvidas entre o governo e os grupos de interesse ligados ao empresariado rural. A análise pretendida levará em conta a aplicação dos referenciais teóricos de capacidades estatais e das abordagens do corporativismo e das *policy networks* para a interpretação das relações entre Estado e grupos de interesse setorial. A investigação, em seu recorte mais específico, propõe utilizar os elementos apontados nos referenciais teóricos elencados para a avaliação da experiência de criação e funcionamento das CS, com vistas à identificação de seu potencial no tocante à consolidação de um novo ambiente de influência política para o setor. A literatura aponta um processo de fortalecimento da pasta tanto do ponto de vista técnico-administrativo, quanto relacional, com a abertura de arenas institucionalizadas para a participação dos grupos de interesse, em especial, o empresariado. Do ponto de vista dos grupos de interesse, o período engloba um já avançado processo de reestruturação de antigas organizações do setor e a criação de novas representações, assumindo um amplo leque de recursos de poder, sobretudo, no âmbito do MAPA. Esta análise se faz circunscrita ainda em uma trajetória de significativa expansão da produção e das exportações de bens agropecuários brasileiros, haja vista o processo de intensificação do agronegócio no sentido da modernização do modelo de desenvolvimento rural. Partindo destas informações, o presente projeto buscará se orientar pela seguinte pergunta:

Em que medida o processo de reestruturação do MAPA, iniciado a partir de 2003, influenciou no estreitamento das relações entre o Estado e o empresariado rural, promovendo alterações em sua trajetória de interação, no sentido da consolidação de um novo locus de influência para o setor?

1.2. Objetivos da pesquisa

1.2.1. Objetivo geral

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de construção das capacidades estatais voltadas à política agrícola brasileira a partir da iniciativa de reestruturação do Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a partir de 2003, buscando avaliar a sua estruturação e funcionamento, bem como os seus impactos para o relacionamento entre os órgãos do Estado e os grupos de interesse do empresariado do agronegócio.

1.2.2. Objetivos específicos

- Observar o histórico da política agrícola de seu início até os dias atuais, pontuando os seus principais marcos e as trajetórias de seu desenvolvimento;
- Identificar os determinantes políticos da política agrícola, com enfoque na trajetória das relações entre o Estado e os grupos de interesse do empresariado rural;
- Compreender o processo de reestruturação institucional do MAPA, identificando os determinantes da construção de capacidades estatais, bem como os tipos de capacidades construídas;
- Analisar a estrutura subjacente à operação da participação promovida pelas CS, buscando esmiuçar os diversos componentes de sua experiência;
- Desenvolver uma avaliação empírica do funcionamento das CS, baseado na aplicação de um modelo analítico multidimensional;
- Elaborar uma síntese da experiência analisada, abstraindo os resultados aprendidos com a pesquisa, visando a definição de estratégias e boas práticas para a criação e fomento de espaços de coordenação a nível setorial;

1.3. Hipóteses de pesquisa

A partir da contextualização apresentada e do referencial teórico adotado nesta pesquisa foi possível levantar uma hipótese a ser testada no processo da investigação:

Hipótese: O processo de reforma institucional do MAPA iniciado em 2003 ampliou suas competências e o seu escopo de atuação no plano da política agrícola, promovendo o estreitamento entre os órgãos do Estado e os grupos de interesse do empresariado do agronegócio, levando à consolidação de um novo *lócus* de influência para o setor no aparato estatal.

1.4. Metodologia e fonte de dados

Esta pesquisa busca utilizar a técnica de análise documental, valendo-se de recursos como: i) literatura acadêmica especializada; ii) documentos institucionais e iii) registros em ata das reuniões das CS analisadas. Dedicase, além disso, ao emprego da metodologia de Análise de redes sociais (ARS), em função da necessidade de se avançar em uma avaliação empírica do fenômeno analisado. As explicações sobre este ferramental serão desenvolvidas em seu contexto de aplicação.

A dissertação encontra-se estruturada, além desta introdução, em cinco capítulos. No primeiro busca-se promover a discussão mais conceitual da problemática elencada pela pesquisa, abordando referenciais teóricos voltados à compreensão dos modelos de relação entre Estado e grupos de interesse, utilizando as abordagens de capacidades estatais em combinação com o enfoque corporativista e o arcabouço das *policy networks*. Em seguida, realiza-se a contextualização do objeto da pesquisa, com esforços para a descrição da trajetória da política agrícola e o estudo de seus determinantes políticos, com foco na evolução das relações entre as autoridades estatais e os grupos de interesse do empresariado rural. Já no terceiro momento, prossegue-se com o exame mais delimitado do objeto em estudo, com a observação do processo de transformação institucional do MAPA e a análise da estrutura dos mecanismos de participação em torno das CS. No quarto capítulo avança-se, assim, para o trabalho empírico, com enfoque no funcionamento das CS, partindo de uma investigação multidimensional de caráter exploratório. Em quinto lugar, dedica-se à consolidação dos achados da pesquisa, reportando os resultados à luz da hipótese e das teorias utilizadas, progredindo ainda na abstração da análise empírica para a experiência geral, na tentativa de aconselhar as iniciativas de construção de espaços de participação a nível setorial. Por fim, encerra-se o trabalho com considerações finais, baseadas nas constatações obtidas pela pesquisa e nos apontamentos das tendências, envolvendo o decorrer dos fatos após o período analisado.

2. Referencial teórico

A problemática apresentada neste trabalho manifesta em seu entorno, a possibilidade no emprego de aportes teóricos diferenciados, permitindo a combinação de múltiplos enfoques para a análise das especificidades e para o embasamento das hipóteses da pesquisa. O objeto investigado, em suas feições mais superficiais, pode ser descrito como um fenômeno dotado de sólidos precedentes históricos, com satisfatório nível de teorização, apta à aplicação em diversas situações e contextos da realidade observada. O propósito do presente capítulo é traçar as discussões teóricas utilizadas no percurso analítico do trabalho, esmiuçando as diversas dimensões do fenômeno em exame, com vistas à definição dos conceitos e à delimitação dos aspectos da pesquisa empírica. O arcabouço utilizado, em conjunto com as análises históricas e estruturais empreendidas nos capítulos seguintes, se tornará assim a base para a perseguição dos objetivos colocados pela dissertação, iluminando os pontos de investigação e a discussão dos resultados obtidos.

O referencial teórico empregado neste trabalho procurou analisar o objeto estudado – as relações entre Estado e empresariado na política agrícola no âmbito das CS – partindo de uma concepção própria a respeito do modelo de gestão dos programas setoriais, qual seja a importância da criação de laços entre as autoridades estatais e os grupos de interesse no processo de coordenação e definição das metas de política. Deste pensamento decorreu a necessidade de se elencar teorias capazes de lançar luz sobre a complexidade do fenômeno, conferindo tratamento conjunto e específico à cada uma de suas partes. No plano da compreensão do papel do Estado frente à formulação da política agrícola recorreu-se às ideias postuladas pela teoria das capacidades estatais, colocando ênfase na aptidão dos segmentos da burocracia especializada no sentido do condicionamento dos resultados setoriais. Neste campo de análise abriu-se espaço para a discussão e adaptação das abordagens clássicas da ação coordenadora do Estado ao contexto da política agrícola, projetando o instrumental teórico para a posterior interpretação do processo de desenvolvimento de capacidades no âmbito do MAPA. Já na outra dimensão, ligada ao estudo das estratégias de organização do empresariado, optou-se pela adequação às noções próprias do arcabouço corporativista, enquanto estratégia de simplificação analítica. Tal ramificação do estudo da formação dos grupos de interesse passa assim, neste trabalho, ao cumprimento da função teórica interpretativa da realidade, tornando-se mais bem discutida e complementada por meio da análise histórica do capítulo de contextualização. Por fim, com vistas aos ganhos na capacidade de síntese entre os elementos investigados, empenhou-se a discussão da relação

analisada à luz da abordagem das *policy networks*, enfatizando os elementos específicos e as possíveis categorias de relacionamento entre Estado e grupos de interesse. A consideração dos fenômenos analisados sob a ótica das redes de política veio a se colocar, mais especificamente, como um arquétipo compatível às noções teóricas das capacidades políticas, também permeadas pelos aspectos formais do corporativismo, transformando-se em um importante modelo analítico para a realização do trabalho. Tal embasamento teórico contribuiu ainda para a determinação dos recortes analíticos e das metodologias próprias da pesquisa prática, ditando o esforço gerado no capítulo empírico.

O presente capítulo encontra-se dividido em três principais seções. Na primeira, busca-se discutir a gênese da abordagem das capacidades estatais, destacando suas principais ideias e implicações mais gerais para a compreensão do papel do Estado nas políticas setoriais. Como tópicos de discussão procurou-se enfatizar o papel das capacidades no desempenho econômico, conferindo enfoque à dimensão institucional e às suas possibilidades de aplicação na esfera prática da administração pública. Na segunda seção, avançou-se para o debate das bases históricas e teóricas do corporativismo, pautando a sua trajetória de transformações conceituais e as diferentes tipologias de análise. Neste meio, preocupou-se ainda com um breve esforço de enquadramento dos elementos analisados no interior da realidade em estudo, com o apontamento das implicações do fenômeno corporativista para a relação entre Estado e empresariado no Brasil. Por fim, foram empreendidos esforços na realização da ponte entre os referidos arcabouços, utilizando como meio a abordagem de *policy networks*, discutida em seu conceito, tipologias e ferramentas analíticas.

2.1. A abordagem das capacidades estatais

Na virada para o século XXI, novas questões e perspectivas passaram a influenciar os debates sobre o desenvolvimento, promovendo revisões em entendimentos e diretrizes até então cristalizados na agenda política mundial. A divulgação de um relatório do Banco Mundial em 1997, intitulado “O Estado em um mundo mutável” pode ser considerado um marco deste processo, carregando o propósito de resgatar o papel e as capacidades do Estado frente ao desenvolvimento. Do ponto de vista prático, tal motivação decorreu dos estudos sobre as experiências de países do leste asiático, como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, tendo em vista as “saídas institucionais” próprias e inovadoras no tocante à transformação de suas estruturas produtivas. A mensagem central deste documento viria a destacar a importância das estruturas de governança e dos mecanismos estatais de coordenação criados nestes países,

como explicação para a elevação de seu desempenho econômico, demonstrando a importância do Estado como ator, a partir das possibilidades de sucesso decorrentes de suas ações. Esta visão, no sentido de Evans (2003), passaria a possibilitar o rompimento com as noções de “monocultura institucional”, marcadas pelo predomínio das instituições anglo-saxônicas, voltadas à hegemonia das forças de mercado enquanto modelo de eficiência, e pela consequente desconsideração de fatores socioculturais próprios de cada país.

Um dos principais traços da guinada estatal na agenda de desenvolvimento viria a ser o papel assumido pela administração pública face à implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento. Tal tendência passaria a retomar a visão weberiana sobre a burocracia, compreendendo o processo administrativo como uma busca racional, regida por normas abstratas pré-definidas (Evans e Reuschmeyer, 1985). Nesta forma organizacional, prevalecem princípios e valores como a hierarquia, a impessoalidade, a obediência às regras, a divisão do trabalho voltada à especialização, a separação entre o funcionário e os meios de produção, o registro dos atos administrativos, as carreiras e remunerações bem estruturadas, o espírito de coerência interna e a seleção meritocrática dos cargos (Weber, 1956). Vigoraria, portanto, um processo de racionalização da autoridade e do poder, como fuga a outras formas de organização fundamentadas no personalismo e no carisma, bem como nas tradições. Desta forma, segundo o autor, a burocracia passaria a se ligar mutuamente ao desenvolvimento do capitalismo, haja vista a sua capacidade de conferir estabilidade, rigorosidade e eficiência, mas também, nutrir-se de um ambiente econômico mais racional, sobretudo, no tocante à questão fiscal e à gestão dos recursos (Weber, 1979).

Na medida em que a administração do Estado se construiu, historicamente, sobre referências organizacionais burocráticas, a aproximação weberiana entre burocracia e capitalismo serviu de alicerce para a abordagem das capacidades estatais no âmbito das ações públicas. Este embasamento mostrou-se presente em Evans e Rueschmeyer (1985) no uso da definição weberiana do Estado, buscando considerar o papel da autoridade estatal na imposição de decisões às pessoas e organizações localizadas em seu território. Isso se justifica, segundo Evans (1993), pelo fato de que o bom funcionamento do mercado depende de uma série de redes de caráter social, baseadas em elementos como a cultura e a confiança, que passam a conferir importância às instituições, mecanismos de governança e, consequentemente, à ação estatal. Tal entendimento se alinha, neste sentido, às perspectivas de teóricos do desenvolvimento como Hirschman e Gerschenkron, que enfatizam a atuação do Estado na indução das decisões de investimento e na provisão de recursos em projetos de

modernização da estrutura produtiva (Evans, 1993). Partindo desta ideia, torna-se possível considerar que as perspectivas do desenvolvimento, sobretudo em países economicamente atrasados, passariam por atributos essenciais a serem desenvolvidos pelo Estado, como a coerência corporativa dos servidores públicos, especialmente dos setores estratégicos da burocracia, com a formação de capacidades técnicas capazes de guiar os projetos econômicos de transformação.

Apesar da ênfase dada ao papel dos burocratas nas políticas de desenvolvimento, Evans (1995) atenta para a inadequação em atribuir o termo burocracia a todos os tipos de administração pública. Isso decorre, para o autor, da necessidade de reconhecer as variações nas próprias estruturas e determinantes dos Estados nacionais, o que leva à definição de dois tipos ideais: i) o Estado Predatório, no qual o poder político e a burocracia extraem recursos da sociedade para fins particularistas; e ii) o Estado Desenvolvimentista, onde as estruturas estatais possuem capacidade técnica e relacional para a operacionalização do desenvolvimento. No primeiro predominaria a escassez dos atributos da burocracia, em seu sentido weberiano, sendo o Estado marcado por práticas como a corrupção e clientelismo, o que acaba minando as chances, os interesses e os recursos para a promoção do desenvolvimento. Já no segundo caso, seriam observados traços convergentes à administração burocrática, sendo os cargos preenchidos por regras de meritocracia e as carreiras estruturadas no longo prazo, predominando um valor de coerência interna e um senso de comprometimento com a transformação pela ação estatal. Por consequência, Evans (1995) sugere que não é o excesso de burocracia – como colocado pelo histórico debate de contraposição entre Estado e mercado – mas a escassez da mesma, nos moldes weberianos, a razão para muitos dos entraves e riscos ao sucesso das iniciativas políticas voltadas à promoção do desenvolvimento.

As características do modelo weberiano da burocracia levaram, na prática, à separação das atividades da política e da administração. Tal fenômeno, conhecido como insulamento burocrático, manifestou-se como uma via para a preservação da autonomia do serviço público, de maneira a evitar as possibilidades de captura do Estado por setores políticos e organizações sociais (Cingolani, 2013). Apesar de reconhecer a importância da autonomia para conferir capacidade estatal para o desenvolvimento, Evans (1993) passaria a observar a existência de elementos não burocráticos enquanto fatores de influência no processo de implementação de políticas, tal como os interesses dos atores do mercado, as redes de contato informais, as relações partidárias e até mesmo a coesão militar. Esta percepção o leva a pensar

sobre a necessidade de promover a inserção dos Estados aspirantes à matriz Desenvolvimentista, na busca por aproximar o setor privado da burocracia com o objetivo de gerar inclusão e prover o intercâmbio de informações necessárias à elaboração das políticas e de seus projetos de transformação econômica e social. Tal entendimento seria cunhado no conceito de “autonomia inserida”, representando “um conjunto concreto de laços sociais que amarraria o Estado à sociedade, fornecendo canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (Evans, 1993, p. 123). Neste sentido, a noção de autonomia burocrática passaria a se estender não para o insulamento, como as noções de Weber, mas para as perspectivas de inserção, com abertura às formas de participação e articulação institucional.

Os refinamentos teóricos propostos por Evans (1993) viriam, portanto, a conceber meios para a institucionalização da participação, de modo a assegurar um contínuo relacionamento entre os agentes estatais e os interesses do capital. Esta nova concepção passaria a dividir o enfoque das capacidades estatais em uma dimensão de estrutura interna e outra voltada à criação de laços externos, evidenciando a necessidade de se determinar combinações adequadas entre o insulamento e a inserção (Evans, 1995). Isso se justificaria na medida em que a proposta de inserção só se viria a se viabilizar na prática caso se tornasse possível a manutenção da autonomia estatal, afastada das preocupações que motivavam até então o seu processo de insulamento. Nas palavras do autor:

Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserido, como ilustra uma comparação entre o Japão e os NPIs do Leste asiático (Evans, 1993, p. 117).

Desta forma, se tornaria evidente a necessidade de calibrar as tendências contraditórias da feição corporativa da burocracia estatal e da manifestação do Estado enquanto arena para o processamento dos conflitos sociais. No argumento de Evans e Rueschmeyer (1985), importaria assim cuidar da forma como operam as relações entre as estruturas internas e externas ao aparato estatal e o capacidade de definir a noção de “bem comum”, através de um pacto de dominação, ou seja, do equilíbrio nas relações entre os diversos setores da burocracia e as frações de classes.

Na busca por evidências mais gerais – para além dos estudos de caso – capazes de testar empiricamente a relação entre o modelo burocrático de administração pública e o desempenho da economia capitalista, Evans e Rauch (1999) empenharam estudos

quantitativos, regredindo variáveis de desempenho econômico em relação à “Escala de Weberianismo” de 35 países, entre os anos de 1996 e 1999. A escala utilizada pelos autores buscava captar o grau de recrutamento meritocrático da burocracia (nível de qualificação e seleção) e a evolução das carreiras do setor público (gratificações tangíveis e intangíveis de longo prazo). Os resultados da pesquisa mostraram uma forte correlação positiva entre os indicadores de qualidade da burocracia e o crescimento do produto per capita dos países entre as décadas de 1970 e 1990. Viu-se também que os resultados em termos de crescimento poderiam ser explicados por uma capacidade burocrática pré-existente e que baixos níveis de renda per capita não se constituíam como um impeditivo à formação de capacidades técnicas. Observou-se, no entanto, o evidente desnível de competência da burocracia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ligados a diferentes estoques de capital humano.

2.1.1. Capacidades estatais, instituições e desempenho econômico

Em uma rica revisão da literatura sobre capacidades estatais, Cingolani (2013) lançou-se ao trabalho de identificar as concepções de diversos autores a respeito do termo, no sentido de conferi-lo uma melhor definição. Na visão de Skocpol, a capacidade do Estado se manifestaria na possibilidade de formulação e implementação de metas de maneira autônoma, sem que a burocracia fosse afetada pela oposição dos grupos de interesse. Já Migdal enfatizaria a aptidão dos governantes de utilizar os órgãos do Estado para operacionalizar as demandas da sociedade, através de técnicas de planejamento. Mann, por sua vez, viria a oferecer o entendimento sobre o poder infraestrutural, percebido como a habilidade estatal de penetração na sociedade, na busca pela implementação de ações ao longo do território. Este poder em contextos democráticos resultaria, para o autor, de uma combinação entre baixo poder despótico do Estado, aliado a um alto poder infraestrutural (Mann, 2009). Outras abordagens multidimensionais passariam a envolver ainda temáticas diversas como os poderes coercitivo e militar, a capacidade fiscal, os aspectos administrativos e de implementação de políticas, os projetos de industrialização e transformação da estrutura produtiva, bem como as demais perspectivas legais, políticas, relacionais e territoriais da ação estatal (Cingolani, 2013).

Como pode ser visto a abordagem das capacidades estatais se expressa de maneira integrada podendo ser empregada na combinação de diversos pontos de observação. No caso específico das análises sobre desempenho econômico e políticas setoriais, Evans e Rauch (1999), estabeleceram esforços de conectar o Estado, na figura do burocrata, aos decisores de

investimento, em outras palavras, o empresariado. Os autores sugeriram que a burocracia poderia auxiliar os empresários a superarem problemas de coordenação e cooperação, aperfeiçoando o seu aspecto informacional e fornecendo insumos para as decisões de investimento e a conquista de novos mercados. Esta possibilidade levaria, portanto, à necessidade do Estado de fomentar e manter uma burocracia idônea, sem casos de corrupção, assegurando a confiança dos empresários para o investimento de longo prazo. Tal direcionamento, no entanto, viria a carecer de uma compreensão mais próxima a respeito da dimensão institucional das políticas setoriais, demandando a definição e o adequado posicionamento das instituições no processo. Uma conexão possível, segundo Cingolani (2013), poderia ser extraída das contribuições de North, que buscou entrelaçar as instituições, os direitos de propriedade e os contratos, demonstrando a sua importância para assegurar o investimento e a inovação. Neste sentido, conforme a autora, a abordagem das capacidades estatais passa a se ligar também, de forma estreita, a uma dimensão normativa, no sentido das capacidades legais.

O enfoque de North (1990) se processa nos aspectos macroinstitucionais das relações sociais, compreendendo as instituições como as “regras do jogo”, ou seja, as leis e normas mais gerais, que intentam reduzir as incertezas e estabelecer um ambiente estável para as interações humanas, gerando cooperação. No âmbito econômico, as instituições surgiriam como uma forma de reduzir o que passou a ser definido como custos de transação, isto é, custos indiretamente ligados à produção, decorrentes das fontes de desconfiança dos agentes quanto ao cumprimento de obrigações firmadas. Esta noção se conecta, por sua vez, à abordagem de Williamson (2000), que analisa as instituições em seu nível micro, do ponto de vista das firmas e dos contratos. Tal autor assume em seus pressupostos o papel das instituições na transformação do processo de coordenação econômica, atuando diretamente na: i) redução da assimetria informacional – níveis desiguais de informação entre as partes de uma transação; na ii) transformação de cenários de racionalidade limitada – modelo de tomada de decisão baseado nos limites de disponibilidade informacional, capacidade cognitiva e tempo; e no iii) melhor tratamento da incerteza a respeito da especificidade dos ativos – características dos ativos econômicos que os tornam mais ou menos específicos em suas transações. Para Williamson (2000), a configuração institucional tenderia a variar conforme a mensuração destes fatores, determinando múltiplos caminhos para o processo de coordenação.

A complementariedade entre os desenvolvimentos teóricos de North (1990) e Williamson (2000) cunharam dois níveis distintos, porém integrados da análise institucional, divididos por Fiani (2014) em ambiente institucional e arranjo institucional. Pelo primeiro, mais geral, pode-se compreender o conjunto de regras políticas, sociais e legais que dão fundamento ao sistema econômico, tomando como exemplos o modo de organização do Estado, as condutas e costumes da sociedade, as leis e cartas constitucionais. Já pelo segundo, mais específico, entende-se o conjunto de regras que governa o modo de interação entre os agentes, dando enfoque nas relações políticas e sociais mais particulares. A relação entre estas dimensões pode ser construída da seguinte forma:

Um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional (Fiani, 2014, p. 59).

A sistematização proposta permite identificar a existência de uma variedade de arranjos institucionais, que podem se configurar com o intuito de promover resultados mais eficientes em termos de coordenação. A noção de arranjo guarda, portanto, relação estreita com o conceito formulado por Williamson (2000), entendido como a matriz institucional na qual as transações são processadas, em termos de sua negociação e implementação. Este arcabouço ocupa importante espaço na discussão sobre capacidades estatais e desempenho econômico, na medida em que abre possibilidades para a formação de arranjos híbridos, que envolvam tanto feições próprias do mercado, quanto controles organizacionais, próprios de estruturas hierárquicas. Tal contexto permite, na prática, retomar a discussão sobre o papel da burocracia e suas parcerias com o empresariado, justificando a sua interação na construção das políticas de desenvolvimento. Assim, a dimensão institucional da interdependência aqui pretendida pode ser observada pela capacidade do Estado na promoção de controles e incentivos, gerando confiança entre os empresários, reduzindo os conflitos e assimetria de informações e atuando como um indutor das decisões de investimento.

2.1.2. Capacidades administrativas e capacidades políticas: uma sistematização

No debate sobre a ação do Estado, o processo de implementação das políticas públicas pode ser visto como uma questão saliente em termos da distribuição do poder e da conversão das decisões em execução. Apesar das transformações geradas pelas reformas ocorridas no âmbito da administração pública, continuaria sendo possível observar a permanência da

ambígua separação e interdependência entre a política e a administração – consolidada sob a dicotomia wilsoniana – na condição de modelo analítico, voltado ao exame da convivência entre os dois setores (Ozslak, 1980). No entanto, de acordo com Repetto (2004) a burocracia deixaria de representar um ente puramente operacional, responsável apenas pelos assuntos técnicos da implementação, passando a ser também uma arena política, onde seriam processados interesses, ideologias e conflitos. Esta mudança significaria um estreitamento entre governantes e governados, de forma a munir o Estado com maiores capacidades de resposta aos problemas públicos. Em contextos mais recentes, a ideia das capacidades viria a adquirir ainda valores como a eficiência, a eficácia, a *accountability*, a legitimidade e a equidade, ligados à consolidação dos regimes democráticos (Repetto, 2004).

Na medida em que as ações de intervenção do Estado podem ganhar expressão prática em qualquer tipo de regime político, a exemplo das experiências históricas de governo burocrático-autoritário, os desenvolvimentos recentes na sistematização das capacidades estatais passaram a assentar suas contribuições sobre os valores democráticos. Ozslak (1980) em seus estudos destacou as possibilidades de aplicação da noção de capacidades do Estado em contextos democráticos de poliarquia, na qual o poder de decisão se encontra mais disperso entre o ente estatal e a sociedade. O autor considera assim a predisposição de uma importante característica dos regimes liberais, qual seja a criação de arenas burocráticas de representação, onde os grupos sociais se mostrem aptos à expressar seus interesses e equalizar o seu poder. Repetto (2004), no mesmo sentido, aponta os ganhos de capacidades pelo Estado às melhorias em atributos como coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade e avaliação. Em seu entendimento, a tentativa de capacitação e inserção do Poder Executivo na vida social presumiria ainda a possibilidade de os grupos sociais formularem e expressarem suas demandas, de modo a reduzir as assimetrias de informação entre os grupos de interesse e o Estado, alterando o balanço de poder no sentido da democratização.

A ideia de inserção da burocracia, para além de suas tradicionais características de aptidão técnica e insulamento, levou à consolidação de um marco analítico que se divide esquematicamente em dois tipos de capacidade estatal: a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política. Para Ozslak (1980) esta divisão se estabelece pela diferença entre a ideia de intelecção, ligada à perspectiva weberiana da racionalidade técnica, ou seja, à ação e o comportamento em direção a fins racionais; e a interação, voltada à racionalidade política, no panorama da vinculação entre as partes envolvidas com a ação. Considerando o processo

de implementação, a dinâmica interna ganharia complexidade à medida que emergiriam problemas de diferenciação, integração e interdependência intraburocráticas, considerando o aspecto não monolítico do ente estatal. Do ponto de vista administrativo vigoraria a chance de desvios nas condutas e fins da burocracia, bem como a constante incerteza sobre as teorias e tecnologias utilizadas nas intervenções. Por outro lado, no âmbito externo – para fora do Estado – prevaleceria uma extensa rede de atores, cujas interações aumentam os riscos de captura, produzindo ainda potenciais focos de conflito e incerteza.

As concepções de Repetto (2004) e Gomide e Pires (2014) sobre os tipos e a relação entre as capacidades apresentariam também fortes traços de convergência. A ideia de capacidades técnico-administrativas se ligaria, na prática, aos componentes da burocracia em seu sentido weberiano, marcada pelo profissionalismo, a coesão, a meritocracia e a impessoalidade; e fundamentada na estruturação das carreiras, modo de seleção, salários, escaladas, dentre outros fatores estruturais. Por meio desta dimensão, espera-se o comportamento dos agentes do Estado no sentido do ganho de habilidades para a operacionalização da agenda pública, produzindo ações coordenadas e orientadas para a obtenção de resultados. Já na outra dimensão, as capacidades políticas, perfaria uma conduta relacional da burocracia frente aos variados grupos de interesse da sociedade, promovendo canais de interlocução e negociação, visando a superação de conflitos e prevenindo a captura de interesses. Esta capacidade se relaciona a um conjunto de instituições de participação, representação e controle, advindas do ambiente institucional, trazendo a possibilidade de problematização das questões sociais e composição de uma agenda pública mais plural. A abertura ao conceito de capacidades políticas passaria a se associar assim ao objetivo de governança, considerando a descentralização do poder do estado no sentido da sociedade e sua consequente necessidade de gerar amplos arranjos contendo atores estatais e não estatais. Na concepção de Robinson (2008), este avanço viria a contribuir para a liberação do conceito de capacidades estatais para além da definição tecnocrática, que tende a contemplar apenas os aspecto técnico e o papel das habilidades, ferramentas e mecanismos de gestão como recursos necessários da administração do Estado.

2.1.3. Capacidades estatais e política agropecuária: uma proposta de aplicação

O referencial teórico das capacidades estatais se ergueu, por meio de vários estudiosos, como um modelo para analisar as possibilidades do Estado à frente de projetos de transformação da estrutura produtiva. Evans (1995) emprega o arcabouço para defender uma

proposta alternativa aos constructos decorrentes da teoria das vantagens comparativas, sugerindo a atuação estatal, via industrialização, como um caminho para os países agrícolas superarem o seu subdesenvolvimento. O autor abre também a possibilidade para pensar a capacidade estatal como uma proposta de modernização da agricultura, mostrando a inexistência da liberdade total de mercado, a exemplo dos problemas oriundos dos elevados riscos da produção e assimetrias de informação na agricultura, fazendo das capacidades do Estado um pré-requisito à coordenação de políticas agrícolas.

Lattuada e Nogueira (2012) empreenderam estudo aplicando o referencial sobre capacidades estatais na política agropecuária na Argentina, promovendo um comparativo entre os períodos 1991-2001 e 2002-2011. O trabalho avaliou quais foram as capacidades estatais desenvolvidas e de que maneira os paradigmas políticos vivenciados na Argentina no período estudado influenciaram na construção das capacidades. Os autores optaram por uma análise mais geral, na expectativa de identificar rupturas ou continuidades na política agropecuária. O aporte teórico mirou a noção de capacidades tanto internas à administração pública, quanto a capacidade relacional, no sentido de permitir a entrada de demandas dos grupos de interesse para dentro do Estado. Assim, a perspectiva de capacidade estatal utilizada pelos autores se embasa no conceito de autonomia inserida de Evans (1995), contemplando aspectos internos do aparato estatal e os laços entre Estado e sociedade.

O precedente científico de aplicação da análise de capacidades estatais no âmbito da política agrícola argentina gerado por Lattuada e Nogueira (2012) contribui para o presente trabalho na medida em que embasa uma dimensão da investigação pretendida. Neste meio analítico, a teoria buscava se adequar, por parte de suas bases iniciais, à realidade das políticas setoriais da agricultura, rompendo perspectivas mais ligadas ao conteúdo das políticas industriais, e de projetos de transformação, como sugerido por Evans (1995). Por meio deste recorte e adaptação da teoria, tornaria possível também ressaltar o enfoque mais preciso conferido por este trabalho à dimensão política das capacidades estatais, convertida na prática, em objeto de análise empírica. Desta forma, seriam posicionados à luz da referida teoria os aspectos próprios das relações entre Estado e grupos de interesse do setor agropecuário no plano das CS vinculadas ao MAPA, tratando objetivamente de examinar o fenômeno como resultado de um processo de formação de capacidades estatais.

2.2. Capacidades estatais, Estado e grupos de interesse

A noção de capacidade estatal em sua dimensão relacional, focada nas interações para fora do Estado, levou a teoria das capacidades a englobar uma dimensão mais política da burocracia, ampliando o horizonte dos requisitos necessários à adequada operacionalização das políticas. Os entendimentos sobre capacidade política passaram, portanto, a contemplar as relações do ente estatal com a sociedade e seus grupos de interesse, como elemento importante no processo de implementação das políticas públicas. Esta inovação abriu espaço para a exploração da dimensão participativa das capacidades políticas, refletindo sobre a participação social e os valores da democracia, tanto no âmbito da atividade política, quanto na condição de modelo para a gestão pública. Na esfera econômica, estaria subjacente a importância da troca informacional, a superação de conflitos e a criação de consensos em torno das metas das políticas setoriais, o que implicaria, no sentido de Evans (1995) na formação de laços entre o Estado e os grupos de interesse, demandando um estudo das melhores configurações institucionais aptas a tal aproximação.

O estudo das relações entre Estado e sociedade, de competência da Teoria Democrática, se estruturou ao longo de tempo, em várias correntes de pensamento, conforme os desafios e paradigmas emergentes. O elitismo, por exemplo, atribuiria importância ao sistema representativo e à habilidade técnica da burocracia na condução das ações do Estado, relegando à sociedade apenas o direito ao voto, como elemento democrático. O pluralismo, por sua vez, se ampararia no conceito de poliarquia, desenvolvido por Dahl (1998), compreendendo a democracia como a possibilidade de manifestação de um amplo conjunto de grupos, que pelas vias da competição, poderiam acessar o Estado na busca pelos seus interesses. A partir da década de 1960, novos enfoques surgiram, dado a proliferação a nível mundial de organizações não governamentais e organismos internacionais. Neste quadro, as relações entre Estado e sociedade passaram a privilegiar a capacidade de participação social, a possibilidade de aprendizado e as habilidades individuais como aptidão para fazer parte do processo decisório, abordagem que passou a ser conhecida como Democracia Participativa (Pateman, 2012). Anos mais tarde, na década de 1990, outros refinamentos teóricos foram adicionados, enfatizando os processos em órgãos deliberativos e o papel da discussão e do debate público nas tomadas de decisão dos assuntos da coletividade (Chambers, 2009; Faria, 2017). Estas perspectivas sobre a participação buscaram conferir à sociedade um padrão de organização mais amplo, voltado muito mais aos interesses compartilhados do que a uma representação corporativa, com interesses grupais mais restritos. Tais enfoques avançaram

também na ampliação do leque da participação, admitindo formas diversas de manifestação e mobilização social.

Os paradigmas que passaram a dominar a Teoria Democrática, apesar de proverem avanços na explicação de fenômenos mais recentes da interação Estado-sociedade, não concentraram esforços na análise das relações do Estado com grupos de interesse específicos, objeto mais próprio das teorias tradicionais. Foram o pluralismo e, sobretudo, o corporativismo as correntes que forneceram maiores insumos para a compreensão da ação dos grupos de interesse frente ao ente estatal, especialmente, no campo das relações de interesse econômico e setorial. O enfoque corporativista, a despeito de seu amplo espectro de análise, viabilizou o tratamento das relações entre Estado, capital e trabalho, situando a importância da concertação de interesses e da produção de consensos para a operação das metas de política. Este foco abriria espaços para conectar o corporativismo às capacidades políticas, enquanto um modelo de representação de interesses capaz de entrelaçar os grupos mais específicos e o Estado em torno de metas e ações convergentes. Um exemplo da atualidade de tais formas de representação pode ser encontrado no estudo de Cortes e Gugliano (2010), que identificaram o perfil neocorporativista dos conselhos de políticas públicas no Brasil, reafirmando o corporativismo como uma via factível para o seu processo de formulação.

2.2.1. A abordagem corporativista

A análise pretendida através do enfoque corporativista apropriado por esta pesquisa coloca seu arcabouço como uma das possíveis abordagens da Teoria Democrática, situando-o como um modelo de democracia possível para o relacionamento entre o Estado e os grupos de interesse setorial. Tal busca se mostra no sentido contrário das experiências iniciais do corporativismo ao redor do mundo, abrindo-se como possibilidade em sua variedade e implicações em contextos político democráticos, com novos papéis e atribuições. Historicamente, a visão sobre o corporativismo se consolidou como um fenômeno ligado a formas de governo autoritárias, associadas principalmente à experiência do fascismo na Itália e do nazismo da Alemanha. Da mesma forma, no Brasil, as investidas corporativistas se identificam com o autoritarismo, na medida em que remetem à ditadura varguista do Estado Novo, com seu projeto de organizar as classes econômicas (capital e trabalho) em corporações subordinadas aos ditames estatais. As possibilidades democráticas do corporativismo só vieram a se concretizar no pós-guerra com os bons resultados de suas aplicações nos países escandinavos (e.g. Suécia e Dinamarca), por meio de suas políticas de renda. Nesta

configuração, o Estado passa a criar arenas de negociação reunindo os grupos de interesse (geralmente antagônicos), que se vinculam espontaneamente tendo em vista a resolução de conflitos e a promoção de consensos, estabelecendo relações cooperativas ao mesmo tempo que mantém a sua autonomia. O corporativismo de contextos democráticos ganhou, neste sentido, a denominação de *neocorporativismo* ou *corporativismo societal* contrapondo-se às formas autoritárias e de subordinação da sociedade ao Estado, marcas próprias do *corporativismo estatal*.

Em uma dimensão mais fundamental, o debate no âmbito das formas de intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade se baseou, especialmente, na reflexão sobre as perspectivas do conflito entre capital e trabalho: de um lado, a concepção liberal e sua proposta de síntese entre patrões e trabalhadores, via mercado, e de outro, a visão socialista, de inspiração marxista, com a sua tese de antítese insuperável (Gentile, 2018). É justamente nesta dicotomia em que se abrem as possibilidades da estruturação de um pensamento organicista, conforme descrito por Solé (1985), em que se postula a leitura funcionalista na sociedade, sendo os diversos grupos de interesses partes de um todo integrado, integrado à ordem estatal. Em termos práticos, apresentam-se neste plano as noções de Manoilescu a respeito de um corporativismo “puro” e “integral”, situando-o como uma “terceira via” para a organização política, entre o liberalismo e o socialismo (Viscardi, 2018). Tais contribuições de Manoilescu acerca do tema viriam também a contribuir para desvincular o corporativismo de sua imagem autoritária, rompendo as suas identificações exclusivas aos regimes totalitários europeus no entreguerras (e. g. nazi-fascismo e salazarismo). Por outro lado, a perspectiva corporativista se opôs também ao ideal pluralista e competitivo da representação liberal, distinguindo-se pela abertura à cooperação entre grupos sociais antagônicos (Cawson, 1978).

A controvérsia teórica acerca da natureza política do corporativismo decorreu, sobretudo, da enorme diversidade de sua experiência. A observação da aplicabilidade de tal sistema à democracia, tomando como exemplo as formas de parceria social empregadas nos países escandinavos no pós-guerra, levou à teorização de um novo corporativismo, ou *neocorporativismo*, tal como estabelecido nos trabalhos de Lehmbruch (1977). Este entendimento assemelhou-se ainda à noção clássica de Schmitter (1984) no que diz respeito à oposição entre um corporativismo estatal, caracterizado pelas formas de controle da sociedade pelo Estado e ao autoritarismo; e um corporativismo societal ou *neocorporativismo*, marcado pela organização espontânea e autônoma das forças sociais em associações de classe. Outro enfoque para a reestruturação desta teoria, em vias democráticas, foi realizado por

autores de orientação neomarxista, que identificaram a dimensão pública do sistema, orientada pelo seu papel de conexão entre o Estado e a sociedade (Viscardi, 2018).

O desenvolvimento teórico na análise do sistema corporativista mostrou-se historicamente marcado por um profundo dissenso relacionado, especialmente, em relação às diversas tipologias existentes, como: i) corporativismo estatal x corporativismo societal (Schmitter; Lehmbruch); ii) corporativismo inclusivo x corporativismo excludente (Stepan); iii) corporativismo bifronte do tipo burocrático-autoritário (O'Donnell); iv) corporativismo em níveis macro, meso e micro (Cawson); entre outras. O próprio conceito de corporação se mostra muito amplo, carregando dimensões sociais, políticas, econômicas e jurídicas, que atendem a critérios e categorizações diversas. Apesar disso, as corporações podem ser compreendidas, em um sentido mais abstrato, como “corpos intermédios” que se colocam entre os indivíduos e o Estado (Reis, 1995), como um conjunto de pessoas organizadas e regulamentadas em torno de fins comuns, orientadas pela promoção e representação de seus interesses. Neste ponto, faz-se importante destacar o aspecto representativo do fenômeno na medida em que para haver corporativismo mostra-se necessário que o Estado licencie espaços onde as corporações possam manifestar os seus interesses ao poder público (Viscardi, 2018). Em sua aplicação mais comum, as corporações assumem um caráter profissional, ligado às suas funções no processo de produção; assim, a expressão clássica do corporativismo se dá em sua versão tripartite, na qual patrões e trabalhadores se organizam, via mediação estatal.

A lógica do modelo corporativista, apesar do já mencionado dissenso, por meio de suas tipologias e de especificidades de contexto, seu período histórico e peculiaridade das experiências pode ser expressa com bom grau de teorização na clássica definição de Schmitter (1974, p. 93):

O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes estão organizadas dentro de um limitado número de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, outorgadas com o monopólio representativo deliberado dentro das respectivas categorias em troca de certos controles na sua relação de lideranças e articulação de demandas e apoio.

Tal conceituação do corporativismo sofreu ao longo do tempo uma série de modificações e adaptações, em especial ao contexto democrático, mas em sua essência permaneceram alguns importantes princípios: i) a não competitividade, como base para a promoção da cooperação; ii) a diferenciação funcional, na condição da divisão do trabalho; iii) o reconhecimento e licenciamento dos grupos pelo Estado, com a definição de regras de

enquadramento para a representação; iv) o monopólio representativo, tendo em vista a aglutinação dos interesses e v) a articulação de demandas e apoio, pela sinergia entre setor público e privado. Ainda dentre estes parâmetros, diversos outros podem ser citados no intuito de gerar uma melhor conceituação do corporativismo. Um entendimento importante estabelecido na literatura decorre dos graus de corporativismo estudados por Cawson (1978), tomando com destaque os arranjos mesocorporativistas. Em sua categorização, o autor sugere que o corporativismo tripartite clássico – Estado, capital e trabalho – voltado à promoção de políticas de renda, ao qual denominou macrocorporativismo, não se mostraria suficiente para explicar a difusão do modelo de associação entre os grupos e o Estado, sobretudo, a nível setorial. Assim, em níveis intermediários, o corporativismo figuraria muito mais pelo seu caráter setorial, baseado na convergência de interesses e não em seus antagonismos.

A estrutura do sistema corporativista brasileiro foi formulada na Lei de Sindicalização de 1931, em que se definiu uma estrutura piramidal de representação para patrões e operários, baseada em sindicatos, federações e confederações. Apesar das contribuições geradas pela versão corporativista brasileira – incorporação dos trabalhadores à arena política, o papel no projeto da industrialização e a modernização das estruturas do Estado – diversas foram as heranças negativas deixadas no processo (Lobo, 2016). O modelo mostrou-se ineficaz, tanto em função dos problemas de ação coletiva, gerados pela inadequação do modelo às especificidades das categorias de representação, quanto pelas relações assimétricas do Estado frente o capital e o trabalho, satisfazendo os interesses do primeiro e estabelecendo duros controles sobre o último. Esta tese consolidou a versão brasileira do “corporativismo maneta”, tendo em vista a aplicação de um modelo societal para os capitalistas, e de outro, estatal para os trabalhadores (Boschi, 1979).

O projeto corporativista brasileiro viria a ser modelado ao longo das décadas de 1930 e 1940, envolvendo um amplo debate e jogo de poder em torno do seu formato, alcance e estrutura decisória. Costa (1991) demonstra como este processo se deu com enorme influência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que buscou influenciar a desenho da estrutura de modo a ampliar o poder de decisão dos industriais. Barreto (2004), por sua vez, mostrou a atuação do Estado na conformação de um corporativismo baseado em organismos técnicos de representação e caráter consultivo, na tentativa de evitar a total apropriação estatal pelos grupos de interesse. Alguns exemplos seriam organismos como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finança (CTEF), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de

Planejamento Econômico (CPE), descritos por Draibe (1985) como componentes de formação da “ossatura material” do Estado brasileiro naquele período. Apesar do licenciamento dos conselhos, o acesso a suas discussões e capacidade de decisão se daria apenas aos interesses do capital, ficando os trabalhadores à margem da participação no Estado.

Apesar da herança do projeto de Vargas na trajetória institucional das relações entre Estado e sociedade no Brasil, a estrutura de representação corporativista viria a se enfraquecer a partir do regime militar iniciado em 1964. Isso, segundo Diniz (1991), no entanto, não significaria o fim da influência do corporativismo, haja a manutenção de relações ‘solidárias’ dos interesses privados no âmbito das agências isoladas no aparato estatal. Tal comportamento viria assim a consolidar a forma bipartite do corporativismo brasileiro, dada a exclusão do operariado. A partir da década de 1970, com a perda de alcance das organizações corporativistas, a sociedade brasileira passaria a se voltar para um modo associativista de organização, fragmentando o sistema de representação dos interesses políticos. Este processo, de acordo com Diniz e Boschi (2002) levaria a riscos como a falha de coordenação dos setores econômicos e a baixa representatividade, mas também a avanços, ajudando a evitar os problemas de oportunismo na participação, fornecendo novas perspectivas para o alcance da democracia. No plano institucional este fenômeno levaria, por sua vez, à consolidação de uma estrutura dual de representação, com as organizações do sistema corporativista e as associações setoriais, propiciando aos grupos de interesses recursos variados de influência política.

Foi somente a partir da década de 1980, com a redemocratização e a necessidade do Estado de estabelecer formas de regulação e interfaces com a sociedade é que os recursos de representação do tipo corporativista se abriram como uma possibilidade viável. A experiência pioneira se deu com as Câmaras Setoriais, que assumiram diversas formas e finalidades entre as décadas de 1980 e 1990, tais como: i) os arranjos bipartite (empresário e Estado) para a contenção de preços (Guimarães, 1994); ii) os arranjos macrocorporativistas para solução do conflito distributivo e hiperinflacionário (Reis, 1995); e iii) em setores específicos, como a Indústria, em especial, na automobilística (Anderson, 1999) e na Agricultura (Takagi, 2000). Nos anos mais recentes, outras iniciativas foram observadas na indústria, tais como os Fóruns de Competitividade instalados na década de 1990 e continuados nos anos 2000 e os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior, instituídos a partir de 2010 (Queiroz-Stein e Gugliano, 2017). O modelo corporativista foi também resgatado no âmbito do setor agropecuário, com a reativação das Câmaras Setoriais (Guanziroli, et alii, 2007).

No plano das estratégias e recursos de representação do empresariado, o corporativismo foi também identificado por Mancuso (2007) como um fenômeno reestabelecido a partir dos anos 1990, com a reestruturação da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Tal processo se associou à atuação da organização na mobilização do empresariado industrial nacional, pressionando o Estado em pautas relacionadas à redução do “Custo Brasil”. O movimento foi atribuído pelo autor ao contexto de liberalização e redemocratização nos anos 1990, que viria a contribuir para a indução do corporativismo industrial. No âmbito do agronegócio, no entanto, não seria verificada a mesma trajetória, tendo em vista o longo período de apatia da atuação política da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Apesar da reestruturação da instituição ao final dos anos 1980, Iglécias (2007) buscaria comprovar que a representação do setor agrícola se valeria de um leque mais amplo de relações e influência com o Estado. Ademais, na perspectiva dos produtores rurais passaria a vigorar com maior ênfase o modelo associativista, com a proliferação de associações voltada a produtos de diversas cadeias produtivas, fragmentando, mas potencializando os interesses do setor.

2.2.2. A abordagem de *policy networks*

O marco analítico fornecido pela abordagem corporativista se mostra útil para a presente análise de capacidades políticas na medida em que aborda as relações entre o Estado e os grupos de interesse de natureza econômica, podendo ser utilizado para explicar a gênese das políticas setoriais. Entretanto, torna-se necessário considerar a existência de inúmeras fontes de complexidade das interfaces socioestatais, especialmente, em contextos democráticos, tais como a multiplicidade de formas de representação, o caráter não monolítico do Estado, a divisão dos poderes, as divisões político-administrativas do território, a interação entre política e burocracia, entre outras. Esta percepção evidencia que, apesar do poder de explicação, a teoria corporativista é apenas um modelo nuclear, circunscrito em um ambiente de interações mais amplo, que abrange outros fluxos importantes para explicar a capacidade estatal na implementação das políticas.

Um possível recurso teórico a ser utilizado para “alargar” o entendimento das capacidades do Estado e sua relação com os grupos de interesse, para fins da formulação de políticas setoriais, pode se dar pelo referencial de *policy networks*, que busca compreender a interação política como um processo em rede, modelado a partir de um sistema de relações entre os atores interessados. Esta lente interpretativa, antes de se apresentar como um

arcabouço com precisa definição se presta à pretensão de transpor as limitações teóricas das abordagens mais tradicionais sobre o fenômeno da interação entre Estado e grupos de interesse, permitindo um maior diálogo entre as abordagens específicas de cada segmento. O trabalho de Smith (1993), como exemplo, buscou demonstrar como as teorias consolidadas sobre grupos careciam de uma visão mais ampla do processo de influência política, assumindo pressupostos nem sempre verificáveis na prática. Para ele o pluralismo falharia ao pressupor que o poder pudesse estar disperso pela sociedade, enquanto o corporativismo assumiria *a priori* a sua capacidade de harmonizar os conflitos. O marxismo, no mesmo sentido, seria criticado por assumir que o Estado buscaria sempre perseguir os interesses do capital, premissa nem sempre verificável empiricamente. Estes e outros determinismos teóricos ocupariam um lugar importante na proposta do autor, haja vista a sua preocupação em compreender a estrutura do processo político como um objeto variável, que dadas as diversas possibilidades de configuração e impactos decorrentes de distúrbios econômicos, organizacionais, políticos e sociais, poderia assumir diferentes resultados nos termos da política, conferindo distintos cenários de interação.

Em termos conceituais, as *policy networks* podem ser definidas como complexos de organizações conectadas pela dependência de recursos, distinguindo-se de outros modos organizacionais pelo tipo de quebra gerada nesta dependência. Na prática, tal estrutura remeteria à possibilidade de um modelo de interação mais fluido, caracterizado pela afirmação de laços entre diferentes tipos de atores e interesses, podendo a sua solidez variar conforme o contexto e as finalidades próprias do arranjo (Rhodes, 1990). Este modelo, em suas bases organizacionais, envolveria a presença da ação coletiva organizada, contendo uma série de atores corporativos compenetrados no envolvimento interorganizacional frente ao processo de formulação das políticas setoriais (Marin e Mayntz, 1991). Tal situação traria como contribuição a proposta de uma interpretação mais interativa da sociedade, compreendendo-a como um complexo sistema determinado por uma inteligência dispersa e uma governança descentralizada (Kenis e Schneider, 1991). Assim, no sentido mais interpretativo do conceito, a noção de *policy networks* passaria a emergir como uma forma de substituir a interpretação corporativista das relações entre Estado e grupos de interesse, passando esta a ser considerado apenas um tipo de interação, dentre tantos outros possíveis, como clientelismo e o pluralismo (Van Waarden, 1992). Tal visão viria, neste sentido, a ser consolidar em uma tradição mais abrangente de análise, em que se observaria o postulado do envolvimento de entidades públicas e privadas que se considerem mutuamente em termos de

seus interesses no processo de definição de metas em políticas específicas (Pappi e Henning, 1998). Em tal panorama, como será observado no contexto das técnicas de metodologia empregadas, encontram-se definidas as configurações de engajamento dos atores na tomada de decisões políticas, tendo como referência a interdependência de recursos (Compston, 2009).

A abordagem das *policy networks* entende que a formação das políticas se dê por meio da dependência mútua entre o Estado e os grupos de interesse. Assim, abre-se espaço para discutir os contrapontos sobre captura e autonomia, partindo do pressuposto de que os interesses do Estado são, em última instância, tão relevantes quanto os da sociedade. Tal entendimento se alinha, no sentido colocado por Skocpol (1985), ao conceito de “autonomia estatal”, compreendido como a capacidade do estado de formular e perseguir metas próprias, que não se mostram necessariamente presas os interesses de grupos sociais. Nesta visão, os resultados de uma política não dependerão dos recursos de poder dos grupos de pressão e da forma como eles exercem suas influências, mas dos tipos de relações que são construídas entre os grupos e o Estado. Caberia, portanto, afirmar que o ente estatal pode possuir graus distintos de autonomia, não estando sempre subordinado aos interesses de determinado grupo. E do ponto de vista da implementação, o Estado poderá utilizar de suas redes para construir capacidades políticas no sentido colocado por Evans (1995), juntamente com os atores interessados, de modo a reduzir os conflitos e alcançar as metas propostas pela política. Assim, no entendimento de Smith (1993), o arranjo idealmente produzido para que o Estado possa empreender de forma efetiva as suas ações perfaz a formação de *policy networks*, englobando os atores públicos e privados envolvidos no processo formulação das políticas.

O estudo das *policy networks* pressupõe que a decisão política é uma variável dependente, afetada pela forma como os órgãos do Estado se relacionam, entre si e com a sociedade (Compston, 2009). Marin e Mayntz (1991) atentam para o fato de que nem sempre os atores que estão conectados no processo de tomada de decisão estão organizados de maneira hierárquica e vertical. Muitas vezes – e este é o caso das *policy networks* – as relações se dão de forma mais ou menos horizontal, sendo variáveis os níveis de hierarquia. Este formato das relações apresenta ainda como característica a manifestação de uma sociedade descentralizada, composta por um monte de nós interconectados em torno de interesses comuns. Neste sentido, Compston (2009) destacaria a interdependência de recursos como um aspecto central e unificador das diversas abordagens da teoria de *policy networks*. Seu objetivo enquanto referencial teórico seria assim o avanço na compreensão do papel das

regras do jogo nas relações público-privadas, colocando-se como um ponto fundamental para a análise de seu arcabouço, dado as trocas de recursos de diversas ordens entre os atores das redes. Um exemplo desta troca se daria no campo informacional com a decisão do governo de consultar as opiniões e demandas dos grupos de interesse, de forma de garantir a formulação de políticas com menor conflito e maior legitimidade em sua tomada de decisão.

As *policy networks*, ou redes de política, em uma tradução literal, podem assumir formas variadas e mutáveis de acordo com as contingências de seu contexto, mas a sua configuração se mostra crucial para determinar o sucesso das políticas. De acordo com Rhodes (2006), as *policy networks* podem ser classificadas por meio de um contínuo, considerando o critério de proximidade das relações entre o Estado e a sociedade. Em um extremo estariam definidas as *policy communities*, caracterizadas por: i) limitado número de participantes; ii) interações frequentes e de alta participação dos membros em todos os temas de política; iii) convergência e estabilidade quanto aos valores e resultados esperados de política; iv) consenso, com ideologias, valores e preferências políticas compartilhadas e v) relações de troca baseadas nos membros e no controle de alguns recursos e a vi) exclusão premeditada de participantes. No outro extremo seriam observadas as *issue networks* manifestando como traços: i) muitos participantes; ii) interações flutuantes e o acesso por vários membros; iii) ausência de consenso e existência de conflito; iv) interação baseada em consulta ao invés de negociação e barganha, além de v) desigual distribuição de recursos e acesso e alternativas de política. No primeiro cenário, das *policy communities* estariam envolvidos na prática, pequenos grupos, integrados por comissões parlamentares, agências de governo e grupos de interesse, e marcados por certo grau de consenso em torno de metas de política, um centro único de decisão do governo e a capacidade de representação por parte dos atores privados. A extensão e a qualidade da comunidade, por sua vez, dependerão da estrutural institucional e ideológica formada entre o Estado e os grupos de interesses. Já no segundo, dado pelas *issue networks*, seria possível encontrar uma manifestação mais fragmentada das relações em torno da política, marcada pelas possibilidades de resultados mais variados entre os grupos, bem como pela existência de agendas políticas alternativas. De acordo com Smith (1993), esta configuração envolveria uma ampla gama de atores, centros de decisão dispersos e segmentação de interesses, tornando o consenso mais difícil e atrapalhando também a capacidade de controle por parte do governo, comprometendo tanto o alcance quanto a eficácia da implementação. As *issue networks* poderiam assim incluir também outros grupos interessados em determinada política, o que abre a possibilidade para a

presença de interesses divergentes em relação aos que definem a natureza da rede (Marsch e Rhodes, 1992). Esta configuração se desenvolveria assim, em uma rede de comunicação daqueles que se interessam nas políticas de determinada área, incluindo autoridades governamentais, legisladores, empresários, lobistas, acadêmicos, etc. Em determinados arranjos, estes interesses podem se localizar a margem da *policy network*, tomando parte das discussões apenas em situações ou assuntos específicos. Isso significaria considerar um aspecto de permeabilidade das redes, mas também a desigualdade de recursos das organizações. Na prática, as redes deste tipo poderiam acabar se configurando de forma concêntrica, com um centro interno, contando com os interesses hegemônicos e outro externo, ocupado pelos grupos que oferecem alguma ameaça em termo da oposição à rede.

Na formação das *policy networks* podem ser observados dois níveis, o centro e a periferia, que são constituídos respectivamente, por atores com e sem recursos para o condicionamento de influência na política (Marsch e Rhodes, 1992). Tal situação é apontada por Katzenstein (1985) como um contexto de fragmentação, tanto dos grupos de interesse quanto do Estado, sendo o que irá condicionar a possibilidade de usufruto dos instrumentos de política e de sua capacidade de levar ao sucesso das políticas setoriais. No tocante às capacidades estatais, Atkinson e Coleman (1989) destacam as condições necessárias às possibilidades de uma agência estatal de perseguir as metas de política, como critério de dependência de quatro fatores: i) a coordenação entre o setor burocrático e o setor político em torno de metas e valores comuns da política; ii) uma burocracia constituída por um *ethos* capaz de interpretar e processar as demandas da sociedade; iii) a existência de regras claras sobre as responsabilidades dos burocratas e da sociedade e iv) a capacidade própria da administração de gerar informações com base na consulta às firmas e organizações de interesse. Já na perspectiva dos interesses privados, as condições para a alta mobilização empresarial no plano setorial seriam condicionadas a algumas características específicas: i) uma “divisão do trabalho” não competitiva e sem sobreposição para as associações, tendo como pressuposto a diferenciação de produtos, serviços ou territórios; ii) a existência de uma única organização, à qual as outras sejam afiliadas, com capacidade de “fala” pelos interesses mais gerais; iii) alto número de firmas sendo representadas por associações setoriais e subsetoriais, com densas relações entre si; iv) atuação direta das firmas em setores oligopolizados; v) capacidade própria de produção de informações técnicas e de avaliação do cenário político; e iv) aptidão das associações em ligar as firmas ao estado, de forma a produzir consensos e acordos, se comprometendo com as decisões das políticas. Tais

configurações, tanto da perspectiva do Estado, quanto do setor privado viriam a determinar o embasamento para a compreensão da atuação das *policy networks* e de seus determinantes, em termos da atuação sinérgica das capacidades estatais e da formação dos grupos de interesse.

Do ponto de vista metodológico, Van Waarden (1992) viria a definir sete dimensões, com suas respectivas variáveis, para a classificação das *policy networks*, a saber: i) os atores, com o número e tipos de interesses; ii) as funções, pelos canais de processamento de tomada de decisão e mecanismos de consulta e troca de informações; iii) a estrutura, partindo da concepção formal e da centralidade dos atributos relacionais das redes; iv) a institucionalização, mensurada pelo grau de formalização das relações estabelecidas; v) as regras de conduta, avaliadas pelas condições informais de relacionamento dos atores; vi) as relações de poder, tomando como base as diversas possibilidades de sinergia ou contraposição entre as organizações envolvidas e, por fim, vii) as estratégias dos atores, levando em consideração, as ações praticadas no sentido da manutenção e da sobrevivência dos interesses no interior da rede de política. Tal *framework* viria a definir a tipologia das *policy networks*, exercendo o papel de definição das variáveis utilizadas na análise empírica desta pesquisa. Em seu processo, caberia assim considerar os parâmetros para o estreitamento entre a análise de grupos e o exame das capacidades do Estado frente à implementação das políticas setoriais, considerando a sua determinação conjunta no referencial teórico proposto. Assim, Smith (1993) passa a considerar que a autonomia para a ação não parte do Estado; advindo pelo contrário, da habilidade deste na construção das relações com a sociedade, entendimento que aproxima as *policy networks* do conceito de capacidade política. Este alinhamento conceitual torna-se ainda mais preciso quando o autor estabelece a relação do conceito com a noção de poder infraestrutural, desenvolvida por Mann (2009), afirmando as redes como uma extensão da capacidade do Estado no estabelecimento de mecanismos de negociação que viessem o permitir a sua penetração na sociedade, proporcionando a suas entregas de política. De acordo com Smith (1993, p. 68):

Policy networks are, in Mann's terms, a means of increasing the infrastructural power of state action. Policy communities increase state autonomy by establishing the means through which state actors can intervene in society without using force. By integrating state and society actors, they increase the capabilities of the state to make and implement policy. They create state powers that would not otherwise exist and, more importantly, they increase the autonomy of actors in a policy area by excluding other actors from the policy process. Within a policy community, state actors and societal actors work together in order to increase their autonomy in relation to other groups.

Em complemento, cabe pontuar o papel de ampliação de tal referencial frente aos demais entendimentos teóricos sobre as relações socioestatais, que para Marsh e Rhodes (1992) passam a situar a concepção das *policy networks* em conjunto com outras teorias sobre a organização do Estado e a distribuição do poder na sociedade. Assim, vigoraria a perspectiva das redes para a representação a nível *meso* das relações entre o aparato estatal e os grupos de interesse, recorrendo às teorias pluralistas, corporativistas e marxistas na explicação das especificidades das relações em cada contexto específico. Isso dependeria, na prática, dos determinantes históricos e de caráter conjuntural das relações travadas entre Estado e as organizações da sociedade, definindo a conformação de trajetórias e modos de relacionamento próprios em cada esfera de política. Assim, apesar das críticas de Smith (1993) às outras teorias que explicam a relação entre Estado e grupos de interesse, o autor consideraria que o arcabouço das *policy networks* precisaria ser utilizado como uma visão teórica mais abrangente, de forma a elevar o seu poder de explicação. Isso admitiria, na prática, a combinação do referencial com as teorias mais tradicionais, tendo em vista o peso do contexto político e da trajetória histórica de cada país na formação de suas instituições. No caso do corporativismo, por exemplo, a rede formada seria pequena e dominada por um grupo restrito de atores, formando uma comunidade política baseada em grupos de interesses privilegiados.

O sentido da operação das relações entre Estado e sociedade, pretendido pela investigação deste trabalho, se expressaria então nas concepções de Atkinson e Coleman (1989), que uniriam as dimensões das capacidades estatais e da mobilização social para identificar a existência de *policy networks* a nível setorial. A análise deste nível perfaz, segundo os autores, a necessidade de recobrar a perspectiva *meso* das relações entre Estado e sociedade, o que demandaria observar não apenas a estrutura formal e normativa do Estado, mas os arranjos burocráticos – e as relações entre os burocratas e os atores sociais, constituídos na prática. A configuração adequada de uma *policy network*, neste sentido, ajudaria o Estado a atingir as suas metas, na medida em que a comunidade política se mostrasse como uma forma de ampliar a autonomia, permitindo resistir à penetração de outros grupos, que poderiam atuar como pontos de veto à política. Neste contexto, caberia notar o padrão estrutural e as finalidades próprias das redes de política, compreendendo seus fenômenos como um processo premeditado no sentido da promoção de modelos de governança. Ao discutir o impacto das *policy networks* nos resultados de política no Reino Unido, Marsh e Rhodes (1992), por exemplo, enfatizariam a importante relação entre as

noções de “comunidade” e “continuidade”, como um elemento essencial na experiência das redes. Para os autores, a continuidade de uma comunidade política teria o poder de constranger a agenda política e o seu grau de mudança.

3. Contextualização

A abordagem das capacidades estatais, em conjunção aos elementos fornecidos pela teoria corporativista das relações entre Estado e sociedade proporcionou avanços no sentido da compreensão do processo de construção das políticas setoriais, partindo de um enfoque bidimensional, voltado tanto à análise dos determinantes pelo lado do Estado, quanto pelo lado da sociedade. O meio encontrado para a realização deste diálogo se deu a partir do alargamento teórico das noções mais específicas acerca da construção das capacidades políticas, propiciado pelo arcabouço das *policy networks*, com ênfase nas condições necessárias ao sucesso na operação das metas de políticas. Tal alicerce conceitual, na condição de lente analítica desta pesquisa, passará a ser desenvolvido neste capítulo, por meio da observação do contexto histórico e das especificidades do objeto analisado, preparando os insumos para o esforço empírico das etapas seguintes.

A temática trabalhada neste estudo, seja em seu plano intermediário, as relações entre os órgãos do Estado e os grupos de interesse da política agrícola, seja pelas peculiaridades de sua localização mais específica, as CS do MAPA, demanda, em sua natureza, a observação dos meios e fins subjacentes à sua existência, com o objetivo de promover os elementos próprios do problema de pesquisa, aprimorando a sua caracterização. Este capítulo, dedicado a esta tarefa, visa conferir um conhecimento a respeito da contextualização do processo de desenvolvimento das capacidades estatais do MAPA frente à política agrícola, analisando o conteúdo da política agrícola, os atores catalisadores de seus resultados e as relações promovidas em sua perspectiva histórica. Assim, parte-se neste propósito de uma exposição abrangente da trajetória da política agrícola brasileira, destacando as suas fases e características próprias desde a década de 1930, situando os seus determinantes econômicos e conjunturais até o seu período recente. Avança-se, além disso, para a análise dos determinantes políticos de sua atuação, examinando as transformações no relacionamento entre o Estado e o empresariado do setor, visando destacar os marcadores históricos de suas interações e as bases mais imediatas da iniciativa de criação das CS. O capítulo, como será possível observar, define-se muito mais por uma análise temporal do contexto de formação da política agrícola, haja vista a sua intenção de amparar os objetivos específicos da pesquisa. Tal recorte emerge, portanto, como uma alternativa ao tratamento do conteúdo formal e do funcionamento da política, dada a opção pelo não enfoque deste trabalho em análises de programas ou ações específicas do MAPA em nível setorial. Assim, justifica-se a importância desta discussão como um meio para a interpretação dos resultados a serem obtidos nos

capítulos seguintes, facilitando o seu processo de apuração e o entendimento da linha de raciocínio pretendida.

O exercício analítico realizado neste capítulo encontra-se dividido em duas principais partes. Na primeira, busca-se expor a trajetória da política agrícola no Brasil, chegando à caracterização dos movimentos em suas feições atuais. Neste meio demonstrou-se a preocupação de enfatizar o papel e as capacidades técnicas adquiridas pelo MAPA em seu processo de gestão, destacando a experiência de transformação de sua estrutura e competência no período em análise. Em seguida, pautou-se pela análise temporal das relações entre o Estado e os grupos de interesse do agronegócio, discutindo os parâmetros do modo de interação em seu contexto mais recente, de forma a iluminar as razões conjunturais e o significado de criação da estrutura de participação em torno das CS.

3.1. Trajetória da política agrícola no Brasil

A adoção de políticas agrícolas tende a se formatar como resultado de falhas de mercado ligadas a incertezas na atividade agrícola (e.g. eventos climáticos), sazonalidade, demanda inelástica, segurança alimentar, entre outros. No Brasil, a primeira prática de política agrícola se iniciou em 1906 com a criação do Convênio de Taubaté, que buscou formar estoques para valorizar o café, tendo em vista as pressões baixistas nos preços, geradas pela superprodução. Desde então, dado a estrutura produtiva brasileira, de caráter agrícola, tornou-se sempre necessário ao Estado acompanhar as questões do setor, seja atuando no seu desenvolvimento ou em sua estabilização. Em *Setenta Anos de Política Agrícola no Brasil*, Coelho (2001) perpassa a trajetória de evolução das linhas de política agrícola no Brasil, desde a década de 1930 até a virada do século identificando quatro fases de agricultura: i) a primitiva; ii) a modernização; iii) a transição e iv) a sustentável. A fase denominada “primitiva” da política agrícola brasileira inicia-se em 1931 e concentra-se basicamente em intervenções na produção de café e em menor incursão no setor sucroalcooleiro. Neste período, o governo buscou instrumentos de política para atuar na regulação dos estoques de café, visando a manutenção de seu preço, sendo que até o ano de 1937, as medidas adotadas se baseavam em três pilares: destruição, exportação e armazenamento. Estas ações exigiram a criação de órgãos na administração pública capazes de operar a política; órgãos estes que passaram por sucessivas alterações: Instituto Paulista de Café (1924), Conselho Nacional do Café (1931), Departamento Nacional do Café (1933) e Instituto Brasileiro de Café (1952). A federalização das intervenções no setor contribuiu para o fortalecimento das capacidades do

governo brasileiro frente a política, minando o domínio das tradicionais elites cafeicultoras do estado de São Paulo.

A guinada autoritária na política brasileira em 1937, marcada pelas diretrizes de um Estado Novo de caráter corporativista promoveu mudanças na orientação da política do café, que começou a se pautar mais pelo aumento das exportações, de forma a tornar o café ainda mais competitivo no mercado internacional. Para isso, foram adotadas medidas como a permissão da queima de café de baixa qualidade, a redução em 75% do imposto de exportação o perdão de dívidas dos produtores e a abertura de uma nova linha de crédito, a eliminação de confisco cambial e o cancelamento de pagamentos da dívida externa. Após 1944, novas orientações foram dadas para a política cafeeira – a reforma do financiamento, valorização e sustentação de preços via compra de excedentes e regulação de estoques, negociação de acordos e controles no setor de comercialização – o que em um primeiro momento gerou a elevação dos preços no mercado internacional, estimulando a produção de outros países. Os resultados no período seguinte foram, por consequência, a pressão baixista nos preços, o que se exacerbou ainda mais com a redução da intervenção de regulação de estoques do café brasileiro. Assim, o Brasil permaneceu com a produção estagnada, enquanto outros países puderam absorver a demanda do mercado internacional, ampliando sua produção.

No setor sucroalcooleiro foram adotadas medidas como a formação de estoques reguladoras de açúcar, geridos pela Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (1931) e posteriormente pelo Instituto de Açúcar e Alcool (1933). Buscaram-se também medidas para estimular a produção de álcool motor, com a perspectiva de fortalecimento da matriz energética, decretando a prioridade de produção do combustível frente ao açúcar. Tais iniciativas, no entanto, não produziram resultados consistentes até a década de 1970, com a proposta do Proálcool. Já no tocante à produção de grãos, a primeira fase da política agrícola se baseou largamente na política americana do *New Deal*, o *Agricultural Adjustment Act* de 1933. Exemplos de tal semelhança podem ser observados na criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) de 1937, inspirada no *Farm Credit System* e da Comissão de Financiamento de Produção (CFP) em 1943, com funções próximas da *Commodity Credit Corporation*. Com estas instituições, iniciaram-se os primeiros esforços na concessão de crédito rural, na criação de uma Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e nos empréstimos para financiar a comercialização (embrião do EGF – Empréstimos do Governo Federal).

O período da agricultura primitiva se encerra na década de 1960 acumulando consequência de escolhas desacertadas na política agrícola. A quase exclusiva dependência do setor cafeeiro (75% da pauta exportadora) como gerador de divisas, cada vez mais demandadas pelo processo de industrialização gerou forte rigidez no setor agropecuário, fazendo o Brasil perder a chance de diversificar e modernizar sua agricultura tal como feito pelos EUA, França e Austrália. O não desenvolvimento de um parque agroindustrial (*agribusiness*) refletia ainda o atraso produtivo nas atividades do café e na economia açucareira, com o emprego intensivo de mão-de-obra, técnicas rudimentares e a aposta na qualidade natural do solo. Foi somente nos anos 1960, a partir da ditadura militar, com uma grave crise de abastecimento e a escalada da inflação, que o governo brasileiro buscou medidas para estimular a economia agrícola, tornando-a menos dependente do mercado internacional e mais diversificada no tocante à produção e à pauta de exportação.

A fase da “modernização” do setor agropecuário brasileiro se inicia em 1965 com a lei 4.829/65, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e com o Decreto-Lei 57.391/65, que reformulou a Política de Garantia de Preços Mínimos. Nos anos seguintes, foram também observados esforços de avanço na pesquisa e desenvolvimento do setor, com a criação da Embrapa e da Emater. O SNCR buscava ações para financiar o capital de giro à produção e comercialização de produtos agrícolas, estimular a formação de capital, acelerar a adoção e tecnologia moderna e beneficiar pequenos e médios produtores. Apesar de sua configuração inicial, comprometida com um modelo de concessão de crédito não inflacionário, um decreto do ano de 1969 permitiu o acesso à conta orçamento das autoridades monetárias, expandindo rapidamente o crédito rural e acarretando no aumento da inflação. A capacidade da conta de emitir moeda de maneira autônoma levou ainda a um processo de concentração de renda, uma vez que o aumento da oferta de crédito a taxas de juro fixas acabaria promovendo a queda no juro real, elevando o subsídio implícito do crédito, sem discriminar as capacidades de pagamento do tomador de empréstimo.

A partir de 1982, a oferta de crédito sofreu uma queda brusca, passando de US\$ 18,5 bilhões para US\$ 8,1 bilhões, em 1985. O subsídio, por sua vez, caiu de -36,3%, em 1983, para -3,6%, em 1985, como resultado da indexação parcial das taxas de juros à inflação. Apesar dos resultados positivos gerados pela política de crédito rural (de investimento, custeio e comercialização) neste período, é notável o caráter de curto prazo deste instrumento em contraste com o modelo de política agrícola americano (investimento em infraestrutura, pesquisa, educação e transportes).

A PGPM merece alguma atenção especial em função de seus dois instrumentos de operacionalização, os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF). O Decreto 57.391/65 e o Decreto-Lei 79/66 institucionalizaram estes e outras práticas até então utilizadas pela política. A lógica da PGPM é o estabelecimento de preços suporte antes do plantio a serem vigorados após a colheita, contribuindo para a estocagem e a manutenção de preços no período de safra/entressafra e para contenção da sazonalidade. A forma de concessão de recursos amplamente utilizada se designava “com opção de venda” (COV), significando que o produtor poderia recorrer ao mecanismo de AGF (o governo adquiria a produção) caso o preço do produto final não atingisse os custos. Entre 1968 e 1985 foram financiados R\$ 48 bilhões em valor de produção, contribuindo para o desenvolvimento de toda a cadeia agroindustrial (e.g Sul do país) e para a expansão da fronteira agrícola para o cerrado. São exemplos de programas do período: Programa de Crédito Integrado (PCI), o PADAP (programa para a região do Alto Paranaíba), o Polocentro (desenvolveu a soja no Centro-Oeste) e o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado) para expansão da agricultura em pequena área.

Os programas desenvolvidos neste período se alicerçaram basicamente no fornecimento de crédito subsidiado e na utilização da PGPM, com os recursos do EGF e do AGF. O PRODECER ajudou na expansão agrícola em MG, BA, MA e no Centro-Oeste. O Polocentro também atuou com um rápido vetor de desenvolvimento da soja na região, elevando em 75%, a área de plantio de grãos e em 28%, a produtividade do setor (entre 1965 e 1985). O investimento na soja (e sua rotação de cultura com o trigo) contou com a atração gerada pela infraestrutura de ligação de Brasília ao Norte e ao Sul, colocando o Brasil no caminho da revolução do *agribusiness*. Outras culturas como a aveia, a cevada e o sorgo, apesar de não expressivas foram introduzidas neste período. Cabe ressaltar ainda que o setor cafeeiro e o açúcar continuaram com peso na produção e balança comercial, mas não foram alvos de intervenção estatal, tal como na fase anterior. O álcool, por sua vez, sofreu grandes interferências, tendo em vista os impactos causados pelos choques do petróleo e a política de substituição da matriz energética, com a criação do PRO-ALCOOL em 1975.

Em 1985, tem início a fase de “transição” do setor agropecuário no Brasil, marcada pelo esgotamento do modelo de crédito subsidiado e pela criação de instrumentos de modernização da política agrícola. Tanto no plano da política quanto da economia, o período da transição se mostra cheio de rupturas. A elevada inflação, o baixo desempenho do produto, as instabilidades financeiras e a crise da dívida pública levaram a medidas voltadas para a

redução da intervenção estatal nos mercados, buscando a abertura econômica e a aprovação de um orçamento único, com abolição da Conta Movimento do Banco do Brasil. No setor agrícola, foram tomadas atitudes como a extinção do IBC e do IAA e a reforma do crédito rural e da PGPM. A busca por crédito não inflacionário foi alcançada inicialmente com a criação da caderneta de poupança rural, que refletiu na redução de uma composição de 92,1% (1985) do crédito rural proveniente de recursos do Tesouro para o valor de 7,8% (1995). Quando se fala sobre esgotamento do crédito, diz-se sobre o fim do subsídio implícito, uma vez que as taxas de juros começaram a ser indexadas pela inflação. Com esta alteração, a partir da década de 1980, a PGPM (EGF e AGF) passou a se tornar o principal instrumento compensador. Outras medidas de primazia para o setor privado foram adotadas tais como os direitos de importação e o alinhamento das políticas agrícola e comercial.

Em 1992 buscou-se adequar a PGPM a um novo contexto, evitando o uso do EGF e do AGF. Para tal, criou-se o Prêmio de Liquidação de Estoque (PLE), Lei 8.427/92, e em 1996, extinguiu-se o EGF-COV. O PLE fazia basicamente a concessão de um subsídio para os produtores liquidarem seus empréstimos ou evitarem a sua prorrogação, o que na prática se mostrou insustentável na medida em que o governo continuou a pagar a conta (o recebimento do prêmio e a eliminação do risco era um bom negócio para os produtores). Em 1997 houve a criação do Programa de Escoamento de Produção (PEP) em substituição ao uso disseminado do AGF, que passou a ser um recurso apenas em casos especiais. Com o surgimento de um mercado de crédito privado mais consolidado, novos contratos de opção puderam substituir o uso extensivo do PLE e dos braços da PGPM. A modernização das operações se ligou ainda a uma demanda por agilidade e à necessidade de integração do setor agropecuário brasileiro no mercado internacional.

A quarta fase da política agrícola brasileira é denominada fase da agricultura sustentável e se marca pelo afastamento do Estado da produção agrícola, a estabilização econômica brasileira pós-Plano Real e o fim das ideias mercantilistas no setor. Os instrumentos se modernizaram neste período, com a reformulação do crédito, do seguro e da PGPM. O crédito rural, compreendido à época como uma atitude de paternalismo e cooptação do produtor rural deixou de contar essencialmente com recursos estatais. A estratégia de reestruturação do SNCR se deu como pressão do grande endividamento acumulado pelos produtores até 1995 e envolveu a securitização da dívida agrícola, a desindexação de encargos financeiros e o estímulo ao financiamento privado. Foram adotadas ainda regras e medidas para renegociação de dívidas, como a Lei 9.138/95, a Resolução 2.238/96/BACEN para

converter a dívida em equivalência por produto e a criação do Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop) para saneamento financeiro de cooperativas. Dentre as medidas para privatização do crédito criou-se em 1997 a Cédula do Produtor Rural (CPR), um mecanismo capaz de conciliar o fornecimento de liquidez e o seguro de preços. A adoção da CPR gerou como resultados a queda da participação do governo na oferta de crédito, passando o crédito público a responder por apenas 32,6% do total na safra 2001/2002.

A partir de 1999, o governo passou a criar programas mais específicos para o setor agropecuário, buscando a modernização das cadeias produtivas e o desenvolvimento regional. São exemplos de tais medidas: o Programa de Modernização da Pecuária Leiteira; o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras; o Programa de Recuperação de Pastagens Degradadas; o Programa de Desenvolvimento da Ovino-Caprinocultura; o Programa de Desenvolvimento da Apicultura; o Programa de Desenvolvimento do Agronegócio do Caju; Programa de Modernização da Vitivinicultura; o Programa de Fruticultura; Programa de Sistematização de Várzeas na Metade Sul do Rio Grande do Sul; o Programa de Aquicultura; o Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solo, o Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais; Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura, entre outros. Estes programas, no entanto, se baseavam em geral na concessão de linhas e condições de crédito específicas.

A trajetória da política agrícola até os anos 2000 permitiu a consolidação de um quadro de instrumento de política que foi se aperfeiçoando com o passar das décadas. O Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) passou a substituir em algumas situações o AGF, passando este a ser utilizado apenas em situações especiais; já os Contratos de Opções de Venda (COV) substituíram a PGPM em algumas áreas e produtos e trouxeram benefícios de melhorias na estratégia de venda do produtor, com maior flexibilidade frente aos choques no mercado. Para além desses instrumentos, novas práticas surgiram como forma da política agrícola, sendo elas o seguro, o investimento em infraestrutura e os novos procedimentos de armazenamento e classificação. Apesar do estímulo ao mercado privado de seguradoras, a reformulação do PROAGRO, modelo de seguro público criado em 1973 buscou se modernizar em 1995, seguindo as normas internacionais. Já no plano da infraestrutura buscaram-se propostas junto do Ministério dos Transportes para a criação de corredores multimodais de transportes (hidrovias, ferrovias e portos). E por fim, no âmbito da

armazenagem e classificação, foram feitos esforços para a atualização da legislação (de 1906), criando uma política de estocagem mais moderna e com resultados mais eficientes.

3.2. A política agrícola no século XXI

Nos anos 1990, em face da agenda de ajuste macroeconômico, a política agrícola brasileira passaria a assumir uma postura menos intervencionista, consolidando um quadro de instrumentos com forte ênfase nos mecanismos de mercado. Os sucessivos fracassos dos planos de estabilização acabariam agravando o endividamento dos produtores, impondo sucessivas rodadas de negociação e reescalonamento das dívidas, na busca por conferir sanidade financeira ao setor (Dias, 2006). Esta situação colocaria a estabilização econômica e o controle da inflação como agendas prioritárias para a retomada das políticas e do desempenho produtivo, bem como para evitar os eventuais controles e intervenções nos mercados agrícolas. A criação de novas políticas e a política creditícia, por exemplo, só seriam retomadas a partir de 1995, quando já se apresentavam positivos resultados decorrentes da implantação do Plano Real (Santos, 2011). Data de 1996 a abertura de novas linhas de financiamento por meio do BNDES e a instituição da Lei Kandir, que desonerou o ICMS das exportações de artigos primários, potencializando um novo ciclo de crescimento para o setor.

A quarta fase da política agrícola, intitulada por Coelho (2001) como “fase sustentável” representou um marco para a agricultura, com a bifurcação no paradigma de desenvolvimento rural. No contexto da Assembleia Constituinte, as questões da reforma agrária e da agricultura familiar de pequeno porte emergiriam como resultado da pressão de grupos e movimentos sociais ligados a terra. Este processo traria como resposta a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996 e a instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000, selando um novo modelo de agricultura que viria a se expandir consideravelmente nos anos seguintes. Tais mudanças, segundo Santos (2011), não implicaram, no entanto, no abandono das ações voltadas para o ramo agrícola de grande porte, que se beneficiou com diversos programas de financiamento para a modernização das cadeias produtivas. As medidas destinadas a promover as exportações, como a desoneração tributária e o processo de depreciação da taxa de câmbio iniciaram ainda um movimento de escalada das vendas externas a partir de 2001.

De acordo com Leite (2016), as mudanças institucionais no modelo agrícola contribuíram para a conformação de um padrão dual de desenvolvimento do setor, com a

agricultura familiar assumindo um maior papel no abastecimento interno e a agricultura comercial se concentrando mais no esforço de exportação. Um símbolo da consolidação do modelo passa a ser a adoção de dois instrumentos de planejamento setorial: o Plano Agrícola Agropecuário (Plano Safra) e o Pronaf, geridos respectivamente, pelo MAPA e pelo MDA (Mitidieri, 2016). Outras medidas também podem ser observadas a partir de 2003, com a criação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma espécie de AGF para agricultores familiares. No âmbito do agronegócio houve a expansão de programas de suporte ao crédito privado, através de instrumentos financeiros como o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o *Warrant* Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), regulamentados no ano de 2004. Adicionam-se a estes, outros instrumentos de mercado criados como medida de suporte de preços: o Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP) em 2004 e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) em 2006 (Bacha e Carvalho, 2014).

No plano da agricultura familiar, a política agrícola apresentou um padrão de continuidade na primeira década dos anos 2000, aliando-se a pautas como a segurança alimentar, a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável (Leite, 2016). A partir de 2006, o novo modelo ganha ênfase e passa a obter políticas de suporte para a inovação técnica, ampliando suas pautas para dimensões sociais como a diversidade, a inclusão social e a igualdade no campo. No plano produtivo, observa-se o estímulo à produção familiar via mecanismos de incentivo em programas realizados no período, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional do Biodiesel (PNB), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Outro ramo onde houve significativo desenvolvimento foi a produção orgânica, que obteve diversas conquistas no plano regulatório (Alves et alii, 2012), bem como no campo das políticas públicas, vindo a culminar nos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), instituídos na década seguinte (Monteiro e Londres, 2017).

Os indicadores de produtividade do setor agrícola brasileiro entre 2001 e 2012 destacam um expressivo crescimento de 4,7% em decorrência, sobretudo, do aumento na produção de grãos e da terra cultivada. A tecnologia e a pesquisa agrícola ocuparam, neste processo, um papel fundamental haja vista a expansão das pesquisas para o Centro-Oeste, região que desde a década de 1970 passou a se destacar na produção de soja. Ao longo dos anos 2000, a política de crédito foi reestruturada, voltando a se consolidar como o principal

instrumento de política agrícola no Brasil. O Tesouro Nacional passou a utilizar bancos públicos como o BNDES, o Banco do Brasil e bancos regionais para subsidiar os empréstimos, cobrir o diferencial entre as linhas de crédito oferecidas e as taxas de juros de mercado. Este movimento possibilitou ao final da década a abertura financiamentos em programas específicos, tais como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), o Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (Procap-Agro), o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) e o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agrícola (Inovagro) e o Programa de Sustentação de Investimento (PSI).

A política creditícia beneficiou em muito o setor agrícola a partir de 2010, tendo em vista a redução da taxa SELIC, de 13,75% para 7,25% entre 2009 e 2012. De acordo com Moraes (2014), a queda na taxa gerou maiores subsídios aos empréstimos, ampliando a possibilidade de aquisição de equipamentos e insumos para a modernização agrícola. Outros fatores responsáveis pela expansão do crédito agrícola ocorreram a partir de 2012, quando a Caixa Econômica Federal passou a destinar parte dos depósitos a vista para o crédito rural, sendo também observado um crescimento vertiginoso das Letras de Crédito do Agronegócio, alcançando o montante de R\$ 30,4 bilhões. Moraes (2014) destaca ainda os avanços da política agrícola nas seguintes áreas:

- Políticas de suporte de mercado: i) preços de suporte e zoneamento agrícola ajudaram a tornar os preços mais estáveis e as decisões de plantio mais previsíveis; ii) atuação do governo com instrumentos para compras, financiamento e formação de estoques; iii) estabilidade econômica contribuindo para reduzir incertezas nas políticas de suporte;
- Seguro rural: i) atuação do governo financiando em 70% o prêmio do seguro; ii) criação, em 2010, do Fundo de Catástrofe do seguro rural, para a cobertura de danos climáticos;
- Infraestrutura: i) investimentos do governo federal em corredores para escoamento da produção de grão no Norte e Nordeste, com as rodovias BR-010, BR-158, e BR-163;
- Instalações e armazenamento: i) criação do Programa de Construção e Ampliação de Armazéns (PCA) em 2010; ii) criação do PSI Cerealista; iii) expansão do MODERINFRA para irrigação, com redução das taxas de juros para o financiamento de projetos;

- Insumos e fertilizantes: i) investimentos da Petrobrás, com destinação de 42% dos recursos ao desenvolvimento de fertilizantes baseados em ureia, fosfatos de amônia, etc.;
- Meio ambiente: i) Programa de Agricultura de Baixo Carbono (ABC) para a redução de emissões de carbono e ii) programas direcionados à recuperação de pastagens;

Apesar dos avanços realizados, a política agrícola brasileira ainda carece de muitos entraves em áreas importantes para o aumento da produtividade e competitividade internacional, tais como infraestrutura, irrigação, armazenamento e insumos. No campo da infraestrutura, por exemplo, o Brasil ainda possui um alto custo portuário, que faz o transporte corresponder a 30% do preço de exportação da soja, em comparação aos 10% dos Estados Unidos. Há também um grande potencial subutilizado do transporte fluvial brasileiro, uma vantagem natural não aproveitada pelos formuladores de política (Moraes, 2014). Apesar dos gargalos estruturais, tornam-se notáveis os avanços gerados em outras áreas de grande importância como a pesquisa, através do trabalho da Embrapa e das universidades públicas. De acordo com Bacha e Carvalho (2014), o desempenho do agronegócio brasileiro na primeira década dos anos 2000 é de grande expressividade, passando a produção brasileira a responder por 5,6% da oferta de alimentos no mundo em 2011, em comparação aos 2,9% em 2000. Neste período, as exportações cresceram de US\$ 16 bilhões para US\$ 88 bilhões, tendo o país se tornado o primeiro lugar na produção de café, açúcar e suco de laranja, segundo lugar na exportação de soja e o terceiro e quarto em grãos e algodão.

3.2.1. Transformações institucionais: o processo de reformulação do MAPA

A operação da política agrícola no contexto mais recente das transformações do Estado brasileiro passaria, na vertente do agronegócio, a se dar então por meio do MAPA, que passaria por um profundo processo de reformulação em 2003, após mais de três décadas sem acompanhar o dinamismo e as mudanças no setor agropecuário brasileiro. Rodrigues (2005) atribui a nova estrutura à necessidade de fortalecer ainda mais o agronegócio brasileiro, tendo em vista o seu vertiginoso crescimento, com resultados positivos em termos de produção e exportação. A reestruturação do MAPA obedeceu às diretrizes da assessoria interna, consulta externa (ao setor) e auxílio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na busca por tornar o ministério um *locus* mais integrado, sem paralelismo, sobreposição de funções e lacunas de atuação. Este processo se orientou ainda pela criação de um ambiente mais

harmonioso para as relações entre capital e trabalho, e produção e consumo, tornando mais democrática a interface com o setor.

A reformulação do ministério envolveu a criação e o fortalecimento de diversas secretarias internas, buscando uma melhor racionalização dos processos e instrumentos de gestão:

- Criação da Assessoria de Gestão Estratégica, vinculada diretamente ao ministro, à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio e à Secretaria de Produção e Agroenergia (assuntos dos setores cafeeiro, sucroalcooleiro e agroenergético)
- Criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio através da fusão dos departamentos que controlavam as negociações bilaterais e multilaterais. A secretaria se tornou responsável por projetos de assistência técnica, contribuições e financiamentos externos; supervisão da implementação de acordos e convênios internacionais;
- Fortalecimento da Secretaria de Defesa Agropecuária, responsável pelo padrão de sanidade do agronegócio, com atividades de fiscalização, vigilância e controle de alimentos;
- Fortalecimento das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com foco na descentralização dos laboratórios, capacitação de pessoal, controles interligados e modernização de processos;
- Reformulação da Secretaria de Política Agrícola (SPA): responsável por formular o crédito rural e dar estímulos ao aumento da produção via ampliação das garantias ao produtor (possui o Departamento de Comercialização e Abastecimento Agrícola e Pecuário, o Departamento de Economia Agrícola e o Departamento de Gestão de Risco Rural);
- Fortalecimento da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (absorveu as atribuições da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo), que passou a cuidar do desenvolvimento do cooperativismo/associativismo, bem como da preservação de recursos naturais e promoção do desenvolvimento sustentável;

Uma importante área da política agrícola que se transformou em competência da pasta da Agricultura foi o comércio internacional. De acordo com Machado (2009), até a década de 1990, não havia menções sobre questões internacional no regimento do MAPA e nem mesmo assessoria para assuntos de tal ordem. Somente em 1997 foi criado dispositivo para

assessoramento do ministro, tendo as questões da ALCA e da OMC passado a ser acompanhadas pela Secretaria de Política Agrícola (SPA). Em 2003, com a chegada de Roberto Rodrigues ao ministério criou-se o Departamento de Política e Acordos Comerciais no interior da SPA, demonstrando o ganho de importância da temática na elaboração da política agrícola. A reforma institucional do MAPA empreendida em 2005 criou ainda a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) com uma série de departamentos internos, que atuaram incisivamente, junto aos interesses do setor, sobretudo, nas negociações de contenciosos na OMC. Neste sentido, assuntos da política comercial agrícola – antes definida majoritariamente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) – passou também para a competência do MAPA, que se tornou um receptor das demandas do setor, atuando em um sistema de pesos e contrapesos junto do MRE, frente ao setor externo (Machado, 2009).

A evolução nas capacidades da pasta da Agricultura continuou progressivamente com as possibilidades trazidas pelo modelo de gestão, estratégica com a implantação da Assessoria de Gestão Estratégica em 2005. Este processo buscou introduzir ao ministério o Modelo de Excelência na Gestão Pública, estimulando as diversas áreas técnicas do órgão a manifestarem seus entraves e desafios administrativos, em um processo integrado de descrição de prioridades. Este esforço resultou, conforme Medeiros et alii (2005), na elaboração do documento interno “Prioridades Estratégicas do Mapa 2005-2006”, contendo diretrizes nos seguintes temas de política: i) controle sanitário; ii) tecnologia para o agronegócio; iii) agroenergia; iv) qualidade de produtos (agregação de valor, rastreabilidade e certificação); v) negociações internacionais e promoção comercial; vi) interlocução com a sociedade (câmaras setoriais); vii) novos instrumentos e seguro rural; viii) desenvolvimento sustentável; ix) associativismo e cooperativismo e x) excelência administrativa. Em uma segunda fase, realizaram-se medidas para facilitar e avaliar o processo de incorporação das prioridades no trabalho de servidores e colaboradores no ministério (Medeiros et alii, 2005).

De acordo com Fresneda et alii (2010), desde a reformulação o órgão vem passando por um aprendizado organizacional interno, capacitando seus gerentes e servidores na utilização das novas ferramentas e procedimentos. Uma das conquistas de implantação do modelo de gestão é a sua continuidade e o fortalecimento dos processos burocráticos internos independentemente das trocas de gestão. O esforço de planejamento estratégico e operacional do PPA do Mapa (2008-2011) figura como um exemplo do primeiro grande resultado das mudanças, tendo em vista a dificuldade e a complexidade de se planejar as políticas do setor em suas cadeias produtivas específicas. Vaz (2013) destaca ainda as ações internas tomadas

pelo ministério na busca da geração de valores éticos, meritocráticos, profissionalização e valorização dos servidores e foco nos resultados. Tanto as atividades das áreas-fim quanto das áreas-meio passaram a ser fortalecidas e buscou-se desenvolver um Sistema Integrado de Gestão e criar um Comitê de Análise de Contratos. Outros avanços se deram ainda na escolha de cargos de confiança, instituindo a obrigatoriedade de ocupação por servidores do próprio Ministério e na criação do Prêmio Servidor Mapa.

A ampliação de capacidades do MAPA continuou evoluindo a partir de 2008, tanto no plano da política agrícola interna, quanto na promoção do agronegócio no cenário internacional. Machado (2009) destaca a criação dos Adidos Agrícolas em 2008, cargo com funções estratégicas para o monitoramento de barreiras sanitárias e fitossanitárias em países alvo das exportações agrícolas brasileira. Também neste período, observou-se um expressivo aumento dos recursos destinados ao Plano Agrícola Agropecuário (2009-201), totalizando um orçamento de R\$ 107,5 bi em crédito, 37% a mais do que na safra anterior (Guimarães, 2008). Na década seguinte, a política agrícola passaria ainda a priorizar o financiamento público e institucionalização da C&T a nível setorial, a articulação com entes subnacionais e as parcerias da pesquisa particular em conjunto ao governo (Abreu, 2015). Outras preocupações se colocaram ainda na continuidade do melhoramento de processos administrativos no Ministério, a começar pelo setor de Defesa Agropecuária, utilizando medidas para aumentar a agilidade e reduzir o tempo. Por fim, ressalta-se a iniciativa de criação da Escola Nacional de Gestão Agropecuária, como uma forma de prover capacitação às organizações de produtores, lideranças do setor e servidores do Mapa, melhorando a gestão dos assuntos da agropecuária brasileira e ampliando o sucesso e o alcance de suas estruturas de governança.

3.3. Os determinantes políticos da política agrícola

A análise da política agrícola, assim como das políticas públicas de um modo geral, não pode ser dissociada de um contexto mais amplo, no qual atuam os atores, interesses e seus mecanismos de decisão. Parta-se do entendimento de que à semelhança de outras políticas, a política agrícola não pode ser tomada como um resultado meramente técnico. Este ponto, trabalhado por Hall (1986) mostra como as variáveis políticas e institucionais influenciam nas ações do Estado, fazendo com que os países respondam diferentemente a desafios similares. A contribuição do autor se dá como um paradigma para explicar as políticas, centrado nas instituições, através da sintetização de pontos de outras abordagens sobre *policy making*, tais como as análises funcionalistas, culturalistas, a Teoria da Escolha Pública, as teorias sobre

grupos de interesse, as teorias centradas no Estado e o institucionalismo histórico. Este último, por exemplo, incluiria aspectos como a assimetria de poder na sociedade, os conflitos e o seu impacto no desenvolvimento das instituições; as trajetórias, eventos críticos e consequências imprevistas; a não neutralidade do Estado; o comportamento coletivo; o peso das ideias; etc. (Hall e Taylor, 2003). Tanto esta quanto outras perspectivas institucionalistas tendem a dar enfoque nas estruturas de governança das políticas e em sua capacidade de oferecer soluções aos problemas da coletividade.

Seja no plano das teorias mais tradicionais ou das correntes institucionalistas diversos trabalhos se ocuparam de analisar os determinantes políticos e institucionais da política agrícola. Na literatura internacional há destaque para as análises de Cox et alii (1985), que observam a emergência de arranjos corporativistas locais e a nível nacional na política agrícola britânica, permitindo explicar a eliminação dos conflitos e o alinhamento das metas de política e ações adotadas pelo Estado. Smith (1993), no mesmo sentido, mas com uma lente teórica mais ampla, analisou a estruturação da comunidade política da política agrícola no Reino Unido e nos Estados Unidos no período pós-guerra, tomando como enfoque os padrões de autonomia nas relações entre o Estado e os grupos de interesse. O autor constatou que a experiência britânica havia logrado sucesso por fatores como a convergência ideológica e a estrutura do Estado, com a centralização do poder de decisão no Ministério da Agricultura, e a coesão do empresariado em um sindicato único. Enquanto isso, no caso estadunidense, se manifestaria uma ampla rede de atores, marcada pela fragmentação do Estado e do empresariado, o que viria a dificultar o alcance da política.

No caso brasileiro, a utilização de semelhante perspectiva na compreensão da formação da política agrícola se dá, especialmente, nos trabalhos de Lamounier (1994), Belik (1997), Helfand (1999), Romano (2009) e Leite (2016). Estes autores buscaram rastrear a influência de variáveis políticas no contexto da política agrícola brasileira pós-redemocratização, identificando o papel e as relações dos grupos de interesse e do Estado nas mudanças institucionais das temáticas do setor. Os achados, de um modo geral, apontam para um processo de reorganização do empresariado rural a partir da Assembleia Constituinte, atuando por meio de um conjunto variado canais de influência – poderes legislativo e executivo, associações patronais, espaços institucionalizados de representação, *lobbies*, etc. – ampliando progressivamente o seu poder. Este processo resultaria, nos anos 1990, de um gradual enfraquecimento das capacidades do Estado para a agricultura, tendo em vista a concentração de esforços e poderes na agenda de ajuste macroeconômico. As relações entre

os grupos e o governo passariam a adquirir feições mais superficiais neste período, reestruturando-se a partir dos anos 2000, com a ampliação dos poderes do MAPA e o estreitamento com o setor.

3.3.1. As relações entre Estado e empresariado rural

No contexto da redemocratização ocorreram mudanças estruturais nas relações entre Estado e o empresariado do agronegócio. Analistas como Lopes et alii (2005), acreditam que até os anos 1980, o comportamento do governo perante os produtores rurais vinha se dando através da cooptação, alicerçada nos altos subsídios implícitos ao crédito rural. Para os autores esta política dificultava a organização do setor em torno de demandas mais estruturais e impedia um melhor caminho de desenvolvimento para o agronegócio. Ademais, até os anos 1960, o próprio setor era fraco em termos de representação política, muito em decorrência da pulverização da atividade no território nacional e mesmo do desnível de poder entre os subsetores (até a década de 1960, por exemplo, a política agrícola se moldava em torno dos setores cafeeiro e sucroalcooleiro). De acordo com Lamounier (1994), apesar da multiplicação de associações setoriais agrícolas nos anos 1970, não houve capacidade de articulação a nível nacional, seja pela fraqueza técnica dos grupos, seja pela adoção de comportamentos individualistas, que dificultavam a ação coletiva.

A história de representação do setor agropecuário no Brasil inicia-se em 1897 com a criação da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e mais tarde em 1919 com a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Esta última surgiu como uma organização mais moderna para a época, ligada aos setores produtores de São Paulo e com uma perspectiva mais integrada à ‘indústria’. Uma entidade de cúpula para a representação nacional só veio a ser formada mesmo em 1928 com a Confederação Rural Brasileira, que se transformou em Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em 1964 por meio do Decreto-Lei (Iglécias, 2007). Apesar das divergências quanto à importância da CNA, existe certo consenso de que por muito tempo a Confederação não foi capaz de promover ação coletiva no setor, mantendo-se firme apenas por ser uma estrutura corporativista oficial e contar com os recursos do imposto sindical. Lamounier (1994) destaca ainda a percepção da falta de representação por parte de Flávio Brito (membro filiado pela Federação da Agricultura do Amazonas), que desempenhou a presidência da CNA por 18 anos, desde 1967. Um exemplo claro da suposta falta de representatividade foi percebida pelos produtores quando da omissão da CNA em relação a uma das poucas pautas que unificava todas as representações e partes do setor: a reforma

agrária. Foi ainda a apatia e o tradicionalismo da entidade o que estimulou a criação de novas organizações nacionais, como a Frente Ampla da Agricultura (FAA) e a União Democrática Ruralista (UDR).

Em 1971 foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como um esforço para concentrar os interesses das cooperativas a nível nacional. Sua estrutura se constituiu de maneira similar ao modelo corporativista, baseada em uma tarifação compulsória. Apesar do intuito da OCB de se projetar nacionalmente, sua representação se deu basicamente pelos interesses das cooperativas de produtores rurais do Sul do país (SC, RS e PR), região onde o modelo se encontra mais fortalecido. Este padrão, no entanto, não impediu sua força de atuação ligada, sobretudo, à setores mais modernos, relacionados à agroindústria. Segundo Lamounier (1994), foram a liderança de Roberto Rodrigues e as medidas de redução do crédito para cooperativas no governo Collor (e.g. extinção do BNCC), fatores imprescindíveis para a revitalização e protagonismo da OCB. A partir dos anos 1970, um novo padrão de representação passou a se formar no setor agropecuário brasileiro, com o surgimento de associações setoriais específicas, com destaque para a atuação da Abef, Abiec, Abipecs, Abiove, Anec e Abrapa, se estabelecendo como associações complementares ao sistema corporativista (Machado, 2009). Apesar de desempenhar importante representação para os setores, conferindo uma mentalidade mais moderna para o meio rural, estas organizações não eram capazes de criar uma união entre o setor, viabilizando interesses e demandas de cúpula.

As lacunas de representação do setor agropecuário a nível nacional levou à criação da Frente Ampla da Agropecuária em 1986, como resultado da mobilização feita pela OCB, CNA e SRB, sob as lideranças de Roberto Rodrigues, Alysson Paulineli, Antônio Ernesto Verna de Salvo e Flávio Teles Menezes. Sob a liderança da OCB, a criação da Frente atuou de maneira a pressionar a saída de Brito da presidência da CNA, viabilizando Paulineli como seu novo presidente. A atuação da SRB se deu como resultado de sua modernização, tendo a organização, a tarefa de articular o apoio de outras associações setoriais. De acordo com Lopes et alii (2005), o sucesso da Frente se deu não apenas pelos recursos mobilizados, mas também pelo apoio recebido por Iris Rezende, então ministro da Agricultura. Buscando se formatar em torno de uma bandeira única, com uma atuação em bloco, a Frente estimulou lideranças rurais estaduais a investirem e apoiarem as candidaturas de ruralistas ao Parlamento, o que rendeu 47 parlamentares para a frente cooperativista e 217 para a frente da

agropecuária. Tal logro foi crucial para o deslocamento da política agrícola para o Congresso, buscando fugir da intervenção e do relacionamento com o governo federal.

Segundo Lamounier (1994), a autonomia da equipe econômica no período Collor, contribuiu para subordinar a política agrícola às medidas de estabilização de curto prazo. O intervencionismo exacerbado, por outro lado, e o encolhimento do crédito rural subsidiado foram os fatores de estímulo para a reorganização política do setor, com vistas a constituir uma via parlamentar da política agrícola. As medidas heterodoxas dos planos de estabilização, por exemplo, impuseram enormes custos de controle de preços aos produtores; aliado ao esgotamento do crédito subsidiado estes impactos pressionaram os grupos a se movimentarem em demanda à delimitação de parâmetros legais de atuação do governo. Soma-se a isso, como potencial, o aumento de poder do Legislativo nacional em seu novo contexto democrático. Assim, se até a década de 1980, a política agrícola se localizava mais na arena distributiva, dominada pelas relações pessoais entre produtores e tecnoburocracia e agências estatais, no contexto democrático ela passou a ser definida de maneira dispersa, tendo o Ministério da Agricultura como articulador e o Congresso como *locus* central.

A partir dos anos 1980, com a pulverização de associações por produto, passou a vigorar a ideia de que um possível caminho para a representação da agricultura no Brasil pudesse ser pela via da agroindústria. Lopes et alii (2005) enfatiza o papel desempenhado por Ney Bittencourt Araújo, que fundou a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag), como uma primeira grande iniciativa em torno da bandeira do agronegócio. A distinção entre agroindústria/agronegócio e setor agropecuário importa na análise, na medida em que a manifestação dos interesses rurais nas décadas anteriores se deu, em muitos casos, com grandes divergências entre os produtores rurais (dentro da porteira) e as indústrias beneficiadoras, sobretudo, no tocante à política cambial. Analistas afirmam que a indústria, de uma forma geral, obteve sempre maior acesso às arenas decisórias, junto da burocracia, promovendo considerável transferência de renda do setor agrícola para as atividades industriais. Isso de seu, sobretudo, pelas orientações dadas pelos governos anteriores com suas políticas de desenvolvimento, privilegiando a industrialização (Lopes, et alii, 2005).

O contexto econômico das décadas de 1980/1990, marcado pelo descontrole inflacionário, estagnação do produto e planos heterodoxos de combate a inflação produziu experiências que afetaram a confiança do empresariado industrial em relação ao governo. Medidas como o contingenciamento de exportações, regimes de licenciamento prévio, controles administrativos, suspensões temporárias, embargos e demais proibições

prejudicaram a renda do setor rural e foram determinantes para direcionar os olhares dos produtores para o Legislativo. Veiga (1989) comenta que, diante das maciças intervenções do Estado, os produtores passaram a buscar instrumentos de política mais estáveis, que pudessem se fazer independentemente do Ministro da Agricultura e da Presidência, órgãos que não deveriam ter atribuições nesta matéria. Assim, a principal proposta seria criar uma legislação específica para a política agrícola, capaz de limitar os poderes da Presidência e do Ministério da Economia, gerando maior previsibilidade sobre os instrumentos de intervenção e, principalmente, atribuindo maior poder aos representantes diretos do setor.

Foi com a mentalidade de mudança e a pressão exercida pela Frente Ampla da Agricultura, que um segmento da elite técnica do Estado fomentou a ideia de criação de uma lei agrícola. Assim, surgiram numerosas propostas de lei até a formatação de um texto final, colocado em discussão no Congresso em 1990. O objetivo de criação da lei era simplesmente o estabelecimento de diretrizes genéricas para a intervenção estatal nos mercados agrícolas, normatizando instrumentos como preços de garantia, estocagem, seguro rural, crédito, investimento em infraestrutura, serviços de apoio à produção, etc. O trâmite da aprovação da lei, no entanto, se deu fora da Comissão de Agricultura do Congresso e se baseou em negociações entre o Ministro da Agricultura, secretários de agricultura dos estados, produtores e suas associações, parlamentares ruralistas, entre outros. A estratégia da Frente Ampla de eleger membros para o legislativo mostrou-se importante, na medida em que a bancada das cooperativas e a bancada ruralista lograram emplacar 10 artigos no projeto da lei (Lopes et alii, 2005). Apesar das conquistas, os resultados não foram tão positivos, haja vista a grande quantidade de vetos presidenciais recebidos pela lei, tendo 57 dos 110 artigos propostos vetados. Esta situação representou a tentativa da Presidência de barrar as investidas de maior autonomia dos ruralistas, mostrando comprometimento com as reformas econômicas.

A chamada Lei Agrícola nº 8171 aprovada em 1991 constitui uma vitória parcial dos interesses agrícolas, na medida em que deslocou poderes de decisão do Executivo para o Legislativo, tornando os representantes diretos do setor mais empoderados frente à política. Os vetos da presidência à lei, no entanto, condicionaram o futuro das formas de relação entre o Estado e o empresariado agropecuário na medida em que deram feições específicas a um importante dispositivo da lei, o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). Inicialmente formulado como uma arena de formulação da política, negociação e concertação de interesses, o CNPA foi preparado para possuir grandes poderes de caráter deliberativo, fornecendo ao setor a chance de influir diretamente nos seus assuntos no governo. Entretanto, o capítulo do

Conselho foi extensamente modificado, e a instância passou a possuir caráter exclusivamente consultivo e propositivo, servindo como um canal para assessoramento. O governo Collor com esta atitude terminou por minar as possibilidades de sucesso do CNPA, o que explica a sua curta vida, até o ano de 1995.

A vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 traria grandes implicações para o relacionamento entre o governo e os grupos de interesse da agricultura, dado a incorporação de um novo modelo de desenvolvimento rural na política agrícola. Este período seria marcado pelo recrudescimento de pautas ligadas à agricultura sustentável e à reforma agrária, por meio da atuação de ONGs, movimentos sociais e organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf) (Santos, 2011). A pressão exercida por estes grupos levaria o governo à criação da linha de crédito do Pronaf, em 1995 e à instituição do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), em 1996, que passaria a tratar da política de assentamento dos trabalhadores sem terra. Apesar disso, a complexidade do conflito agrário e o alto custo político da reforma levou o presidente a adotar uma política de reforma agrária direcionada ao mercado, através do crédito fundiário (Leite, 2016).

Assim, as decisões na política agrícola deste período passariam a consolidar e conciliar dois tipos de interesses na agricultura brasileira: i) a agricultura familiar, que passaria por um rápido processo de crescimento, voltado ao abastecimento do mercado interno e ii) a agricultura latifundiária, que se projetaria no comércio mundial. Este modelo seria selado, do ponto de vista institucional, com a transformação do MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 1999; passando o ministério a dividir competências com o MAPA no tocante à agricultura. Já no plano da produção de grande porte, o que passaria a ser observado é a progressiva “empresarialização” do segmento, assumindo um discurso enfático acerca de sua importância econômica; comportamento que levaria a problemas de fragmentação das representações do setor (Mendonça, 2005). De acordo com Iglécias (2007), esta forma de atuação produziu, na década de 1990, a multiplicação de associações setoriais por produto e por cadeia produtiva, sobretudo nos setores mais modernos, se organizando em torno da identidade do *agribusiness*.

O modelo dual da política agrícola brasileira apresentou forte continuidade nos anos 2000, estando presente no próprio plano de campanha de Lula, que chegou a Presidência em

2003. De acordo com Leite (2016), o documento “Carta ao Povo Brasileiro” publicado no contexto da campanha já continha as diretrizes de fortalecer a agricultura familiar e a reforma agrária, bem como o agronegócio e as exportações. Foi também a partir do governo Lula que se buscou ampliar a participação social no Brasil, democratizando as relações entre Estado e sociedade, o que atingiu enormemente a área agrícola. Tanto na produção familiar, quanto na de grande porte, o governo empreendeu ações para estreitar os formuladores de políticas e os seus beneficiários, de forma a garantir maior transparência, legitimidade e intercâmbio informacional. Outra diretriz adotada que gerou vantagens em relação ao governo anterior foi a escolha de sindicalistas, acadêmicos, membros de ONGs e grupos de interesse para a composição de cargos públicos (Leite, 2016).

No plano do agronegócio, o programa seguido por Lula foi de grande expressividade, haja vista a escolha de Roberto Rodrigues, influente representante do setor, para o cargo de Ministro da Agricultura. Foi a partir de sua gestão que o MAPA se reestruturou, ganhando maiores poderes para promover a política agrícola, tanto no plano administrativo, quanto na formação de laços entre o Ministério e o empresariado rural. Em 2003 retomou-se a institucionalização e os trabalhos das Câmaras Setoriais e do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), como uma forma de aproximar o setor do governo, rompendo com um período de afastamento e as sensações de desconfiança geradas nas décadas passadas. De acordo com Santos (2011), o governo federal recuperou o seu papel de elaborador da política agrícola, abrindo maiores perspectivas para a formulação de políticas mais integradas e bem estruturadas, para além dos tradicionais instrumentos de intervenção. Estas mudanças parecem ainda ter criado maiores sinergias entre o setor e o MAPA, sendo possível observar uma trajetória de consolidação da reativação dos espaços de participação, composição de cargos, e progressivos ganhos de capacidade administrativa do ministério.

4. Objeto de pesquisa

O esforço de contextualização da política agrícola empreendido no capítulo anterior apresentou como enfoque analítico, a dimensão histórica da conformação dos instrumentos de ação estatal no setor agropecuário, destacando as principais linhas da política em seu período mais recente. A opção por este tipo de análise, como já enfatizado, baseou-se na necessidade de conciliar os propósitos analíticos mais pontuais, aos objetivos de natureza histórica, resultando na utilização da política como uma discussão mais ampla, voltada ao embasamento das análises empíricas. Em acréscimo, logrou-se identificar a formação de capacidades estatais para política agrícola no período delimitado da análise, descrevendo tanto o aspecto formal das transformações institucionais, quanto a criação de estruturas internas, a partir da reestruturação administrativa do MAPA. Tais resultados, no plano da problemática, permitem de antemão o apontamento dos precedentes empíricos da hipótese da pesquisa, confirmando a formação de capacidades por parte do ministério.

O precedente capítulo, além disso, ocupou-se da discussão acerca da trajetória das relações entre o Estado e empresariado rural no Brasil, sucedendo em avaliar as especificidades das formas e estratégias de organização dos interesses, com enfoque em sua capacidade de determinação da política agrícola. Desta base passam a emergir, portanto, as justificativas para a definição do presente capítulo, ofertado à luz dos rumos de Institucionalização das relações entre os setores público e privado para fins da política setorial. Este processo, nos panoramas históricos e teóricos deste trabalho, como já observado, passa a ser assim posicionado como consequência intencional dos objetivos de construção das referidas capacidades estatais, delimitadas mais especificamente, na materialização de sua dimensão relacional. Assim, argumenta-se que a definição de parâmetros institucionais para o procedimento das trocas entre Estado e grupos de interesse no nível do setor agropecuário estaria relacionada, como fenômeno, à formação de capacidades políticas por parte do MAPA, sendo operacionalizada por meio das CS. Estes objetos nucleares da análise empreendida na dissertação, levariam na prática, à conformação de um modelo de relacionamento baseado em redes, que será alvo de pesquisa empírica no próximo capítulo, utilizando como aporte a análise das *policy networks*. Por ora, no presente esforço, buscou-se avançar na efetiva caracterização das câmaras, descrevendo as suas motivações, aspectos formais e demais questões ligadas ao seu funcionamento. Tal propósito desempenhará no capítulo subsequente um papel norteador, facilitando a compreensão das variáveis analisadas, bem como a explicação dos resultados operacionais da rede.

O objetivo específico perseguido neste capítulo envolveu a observação de diferentes dimensões do fenômeno das CS, orientando-se pelo propósito de investigar a estrutura na qual se processam as relações que originam a política. Em primeiro lugar, buscou-se contextualizar a gênese das CS em seu contexto político-institucional, destacando os atores e as circunstâncias subjacentes ao seu processo de criação. Em seguida, pautou-se pelo exame das capacidades técnicas próprias envolvidas na operação das instâncias, com a descrição da estrutura e funcionamento da CGAC/ACST, demonstrando seu papel na condução das atividades das câmaras. Na terceira subseção, foram então caracterizadas as rotinas de funcionamento do processo de participação nas CS, na busca pela compreensão de sua lógica, regras e implicações organizacionais. Por fim, tratou-se de realizar uma breve síntese da experiência das câmaras, entre os anos de 2003 e 2013, avaliando os indicadores e resultados de seu funcionamento em sua década inicial, visando o fornecimento de insumos para a pesquisa mais extensa empenhada no capítulo seguinte.

4.1. Antecedentes

Os esforços para a institucionalização das relações entre Estado e grupos de interesse na agricultura brasileira se deram em um contexto de intensa estruturação da arquitetura participativa no Brasil (Teixeira et alii, 2012). As orientações do governo Lula nesta temática acabaram por levar à expansão do número de conselhos, conferências e demais espaços de participação e representação, democratizando a formulação das políticas e transformando a participação social em modelo possível de gestão. No setor agrícola e no âmbito do governo federal este processo assumiu contornos por meio da reativação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e as suas Câmaras Setoriais e Temáticas, que se consolidaram como arenas de manifestação de interesses, resolução de conflitos e elaboração de consensos em torno das metas de política. Este movimento estimulou ainda, de acordo com Belik et alii (2012), a organização dos atores também em arenas e fóruns privados, levando à gênese de um processo de governança ainda mais amplo no setor.

As câmaras setoriais surgiram no Ministério da Agricultura em 1991, a partir da Lei Agrícola nº 8.171/91, motivadas pela pressão dos produtores rurais em torno da ampliação de participação nas decisões de políticas governamentais para o setor. Tendo em vista o esgotamento do modelo de crédito rural e a necessidade de se definir um novo paradigma para a política agrícola, a introdução de um “planejamento participativo” na Lei Agrícola representou o primeiro esforço sério no sentido de definir parcerias entre setor público e

produtores (Takagi, 2000). Nesta iniciativa figurava o papel das câmaras setoriais como espaços de manifestação de interesses e negociação, servindo como função de assessoria ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) – também criado pela lei nº 8.171/91. A princípio, o texto que regulamentava o CNPA previu funções muito amplas no âmbito da política (formulação e execução), que segundo Lamounier (1994) foram vetadas pela Presidência, muito em decorrência de pressões do Ministério da Economia, comprometido com uma agenda de profundo ajuste fiscal. Os vetos nas competências do Conselho limitaram os seus poderes de atuação, reduzindo-os a uma função meramente propositiva.

Em sua estrutura, o CNPA era integrado por entidades de interesse privado como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e mais duas organizações indicadas pelo Ministério da Agricultura. As representações do setor público, por sua vez, eram Ministério da Agricultura, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Banco do Brasil, do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria do Meio Ambiente, da Secretaria do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Infraestrutura. O CNPA se constituía, neste sentido, como um espaço para a vocalização de demandas mais gerais, orientadas para o embasamento da política agrícola. Estas demandas, por sua vez, deveriam levar em consideração os interesses de cada subsetor (produto ou temática da agropecuária), que se organizava em câmaras setoriais específicas, dedicadas à função de proposição e assessoria ao Conselho. As câmaras previam uma composição maior, de até 25 membros, e congregavam representações de todos os entes da cadeia produtiva (insumos, agropecuária, agroindústria), bem como de entidades de pesquisa e órgãos do governo. Consta que até 1995 foram criadas 36 câmaras setoriais.

De acordo com Takagi (2000), as reuniões do CNPA eram pautadas por assuntos como os programas de crédito, os programas de preços mínimos, o Proagro, discussões sobre mecanismos como Valor Básico de Custeio e Preços de Liberação de Estoques, questões sobre o comércio internacional (subsídios agrícolas em outros países, acordos setoriais no Mercosul, etc.). Além disso, a autora destaca um grande volume de pautas relacionadas à composição de novas câmaras. Apesar das iniciativas, o CNPA e as câmaras setoriais tiveram curto alcance. O Conselho reuniu-se mensalmente de 1991 a 1993 e sua desarticulação levou também ao esvaziamento das câmaras nos anos seguintes, tendo em vista a impossibilidade de definição da política agrícola. A quebra no arranjo do CNPA não gerou um novo modelo, muito em função da incapacidade de articulação das principais representações privadas, mas

também devido às reformas na própria máquina estatal. Além disso, “no governo Collor, as autoridades da área econômica não se dispuseram a incentivar o funcionamento de um organismo dessa natureza, que poderia complicar ainda mais a complexa reestruturação pretendida pelo Executivo” (Lamounier, 1994, p. 21). No tocante às câmaras, Takagi (2000), caracteriza uma atuação meramente reivindicativa do setor privado, que não se preocupou em partilhar responsabilidades com o Estado. Este comportamento tornou as pautas da política agrícola dependentes dos recursos públicos, algo contraditório em um período de ajuste fiscal.

A análise dos determinantes da desarticulação do CNPA feita por Lamounier (1994) destaca diferentes pontos de vista, tanto do setor público quanto dos grupos com interesse na política. Em primeiro lugar emerge a justificativa de que o caráter unicamente consultivo (e não deliberativo) do Conselho – resultado dos vetos da Presidência em decorrência das orientações da área econômica – minou as possibilidades e os recursos para a definição de uma nova política agrícola. Outra análise atribui à tecnoburocracia (responsável direta pela política agrícola anterior) um desejo de manter o seu poder frente às decisões do setor, o que gerou esforços para barrar a rotina do conselho. O padrão fragmentado da política é visto também como resultado das conquistas do Ministério da Agricultura frente à pasta da economia, tornando a articulação interministérios um caminho mais interessante que o CNPA para a obtenção dos interesses do setor. Lamounier (1994) destaca a visão benevolente de Marcílio Moreira (Ministro da Economia) frente às pautas da Agricultura, via articulação com Antônio Cabrera (Ministro da Agricultura). Ademais, os analistas pontuaram a fraqueza das organizações de interesse do setor agropecuária como um motivo para a falta de engajamento nas atividades do Conselho. No entanto, apesar das visões negativas e do fracasso inicial do CNPA, diversas lideranças e membros do governo viam o órgão como um espaço promissor para a institucionalização das relações governo-setor no pós-redemocratização.

4.2. A gestão Roberto Rodrigues: uma nova tentativa

O fracasso na tentativa de institucionalizar as relações entre o Estado e o empresariado rural na década de 1990, apesar de elevar a desconfiança do setor frente às intenções governamentais no campo da política agrícola, não minou a abertura de uma nova iniciativa de articulação, baseada no resgate das estruturas das CS. A partir do ano de 2003, o MAPA passaria por um profundo processo de reforma, que viria a recuperar a participação dos grupos de interesse como elemento orientador da política agrícola, trazendo como resultado a reativação de sua arquitetura participativa e outras inovações institucionais. No plano político,

estas mudanças se desencadeariam em um cenário de transição, marcado pelas incertezas da eleição de um novo governo, o que viria a demandar estratégias políticas de alinhamento, sobretudo, no que diz respeito aos interesses setoriais.

A chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores à presidência em 2003 trouxe diversos receios aos grupos econômicos dominantes, em função das pautas defendidas durante a campanha e de seu posicionamento à esquerda no espectro ideológico. No caso dos grupos de interesse do setor agropecuário, as desconfiças viriam a emergir ainda na fase da campanha, em função da trajetória sindicalista do presidente e de suas propostas para o desenvolvimento rural. A agenda e os discursos apresentados naquele momento traziam a busca pela conciliação de um modelo dual de agricultura, o que levantava dúvidas quanto à possibilidade e a estabilidade do convívio dos interesses. Se por um lado, propunha-se a expansão da produção agropecuária sob a meta de ampliação da exportação de *commodities*, por outro eram carregadas fortes ameaças à hegemonia dos produtores e donos de terra, contendo apoio aberto ao movimento dos sem terra, com propostas de reforma agrária e metas de expansão do modelo de agricultura familiar (Leite, 2016). Na prática, no entanto, o que se observou a princípio foi a estratégia deliberada por Lula de aproximação dos interesses dos grupos do agronegócio, assentada em uma agenda de políticas econômicas e sociais e na busca por assegurar a governabilidade de seu mandato. Neste contexto, destacam-se a inserção das pautas do setor nas metas de segurança alimentar, tendo como apelo a importância do programa Fome Zero, além das prerrogativas de ampliação dos saldos da balança comercial, sob o argumento de garantia da autonomia nacional. Assim, o governo foi capaz de entrelaçar as demandas do setor às metas programadas, o que permitiu a ampliação das capacidades estatais para a política agrícola.

O ato mais representativo e catalizador das iniciativas feitas pelo governo Lula em relação ao estreitamento aos interesses do agronegócio e à transferência de poder aos seus representantes foi a indicação de Roberto Rodrigues para o comando do MAPA¹ em 2003. Rodrigues, importante liderança no setor, tendo atuado em organizações como a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag) e a Frente Ampla da Agropecuária (FAA), viria a conferir aos produtores a abertura de um caminho para a influência na política agrícola, apaziguando os ânimos em relação à agenda reformista do governo. Nas palavras do presidente Lula, a chegada de sua personalidade haveria ocorrido

¹ Alguns autores sugerem que a indicação de Rodrigues tenha decorrido de sua aproximação a Antônio Palocci no período de organização do Agrishow em Ribeirão Preto em 2002 (principal feira de negócios do setor). Acredita-se que Palocci, ex-prefeito de Ribeirão Preto e à época ministro da Fazenda, teria facilitado a inserção do agronegócio no governo (Grynszpan, 2008 apud Lacerda, 2011).

“num momento excepcional, nos primeiros meses do Governo, para dar o toque de harmonia necessário e acabar com qualquer suspeição na relação entre o Governo e o setor de agronegócio nesse País” (Abag, 2003 apud Lacerda, 2011). O acomodamento da estratégia presidencial viria, além dos elementos já citados, manifestar-se pelo interesse de Lula na expansão do cooperativismo na agricultura, o que encontrava em Rodrigues – maior liderança do movimento cooperativista brasileiro – uma justificativa simbólica para tal ação (Lacerda, 2009). Assim, a colocação de sua *persona* no ministério viria a se basear também em um processo de “blindagem política”, que de acordo com Lacerda (2011), passaria a garantir a proteção do governo e do presidente frente aos históricos ataques originados do empresariado rural.

A gestão de Roberto Rodrigues à frente do MAPA viria a se guiar por três grandes metas de política: i) a sustentabilidade da produção; ii) a garantia de renda ao produtor rural e iii) a firmeza do governo nas negociações agrícolas internacionais (Lacerda, 2009). Tais metas, como vistas no capítulo anterior, passariam a promover transformações institucionais no âmbito do ministério, com ênfase no fortalecimento das capacidades de operação da política agrícola. Na prática seria observada a ampliação de competências das secretarias, além de ações para a modernização dos processos em diversas áreas da política, com a criação de sistemas informatizados de gestão. Outros avanços estariam sinalizados também na maior preocupação com o processo de planejamento das ações ministeriais, haja vista os esforços empregados na elaboração dos Planos Agrícolas e Pecuários e no Plano Plurianual (2004-2007). De forma conjunta, seriam observadas ações voltadas à divulgação do agronegócio a nível nacional e internacional, buscando desassociá-lo de sua imagem negativa, aproveitando as bandeiras levantadas pelo governo, qual seja o seu papel na segurança alimentar, na elevação da renda dos trabalhadores do campo e na função estratégica para o comércio internacional (Lacerda, 2009). Por fim, também como linha geral da política agrícola de Rodrigues, constatou-se o enfoque no estabelecimento das relações institucionais do ministério com outros órgãos do Estado e com os próprios representantes do setor, resgatando espaços de consulta ao empresariado e originando mecanismos para a coordenação no âmbito governamental.

As diretrizes de articulação formuladas na passagem de Roberto Rodrigues pelo MAPA estariam manifestamente assentadas na busca pela construção de uma abrangente rede de política, entrelaçando o governo, o ministério, o Parlamento e as associações de classe (Lacerda, 2009). Como resultado deste processo, seriam criadas diversas estruturas

ministeriais como as assessorias de Comunicação, de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Internacionais, que viriam a estreitar as relações entre o gabinete do ministro e os diversos atores estatais envolvidos com a política. A maior ênfase destas iniciativas, no entanto, viria a ocorrer no plano da participação social, com a reativação de espaços de interlocução entre o Estado e o setor privado, voltados à finalidade de assessoramento da política agrícola. Na arquitetura participativa do MAPA passaria a se destacar a criação do Conselho do Agronegócio – em substituição ao CNPA – e o resgate à estrutura das CS para a definição das políticas ao nível das cadeias produtivas. Estas ações, circunscritas em um contexto político mais amplo viriam a refletir o viés participacionista do governo Lula, o que encontraria convergência nas experiências de Rodrigues, com espaços participativos similares na estrutura da FAA². Cabe apontar, desta forma, o papel ativo do ministro no sentido da criação de capacidades políticas no plano do MAPA, avançando ainda na institucionalização de mecanismos importantes para o processo de coordenação da política. Assim, o que se observou como resultado foi o estabelecimento de uma rede de política, por meio da promoção de laços com o setor.

4.3. As novas Câmaras Setoriais

O percurso de construção e institucionalização da participação na política agrícola no âmbito do MAPA apresentou um importante aspecto de continuidade ao longo da recente trajetória do ministério, consolidando importantes avanços no que diz respeito às regras e mecanismos empregados no processo de articulação. Estas mudanças, como já apontado, tiveram o seu pontapé inicial a partir da gestão de Roberto Rodrigues, que reformulou a estrutura do ministério, atuando largamente na transformação da participação em uma ação de Estado. Dentre os principais feitos deste período pode-se destacar a implementação de instâncias e canais de interlocução entre o Estado e os grupos de interesse do setor, acompanhada da introdução de mecanismos de gestão orientados à facilitação do processo participativo, visando fornecer dinamismo aos resultados.

O primeiro passo dado no processo de estreitamento entre os setores público e privado envolvidos com a política agrícola deu-se em 2003 com a ativação do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO). Esta instância, criada legalmente em 1998, viria a ser regulamentada no âmbito do MAPA, substituindo a estrutura e as funções do CNPA, de forma

² A FAA contava com um modelo de câmaras setoriais informais em sua estrutura, destinado, no entanto, apenas às organizações do setor privados (IICA-FAO, 2012).

a servir como espaço de cúpula para a interlocução entre os agentes do Estado e os grupos de interesse do setor. O CONSAGRO passaria a prever em sua composição uma divisão de assentos paritária entre os órgãos estatais e as representações do setor privado, sendo ocupado por ministérios como o MF, o MDS, o MDA, o MAPA, o MDIC, o MMA e o MRE e organizações do sistema corporativista como a CNA, a OCB e a CONTAG. Dentre as suas funções figurariam as prerrogativas de aconselhamento nos Planos Agrícolas e Pecuários e no Plano Plurianual, o fornecimento de orientações para a composição da PGPM, a assessoria ao ministério na definição dos estoques reguladores, a emissão de pareceres sobre a concorrência internacional desleal com proposição de medidas de tributação compensatória, a manutenção de sistemas de informações sobre a conjuntura socioeconômica da atividade agrícola e a manifestação no tocante às diretrizes nacionais da política agrária (IICA-FAO, 2012). Com estas finalidades, o conselho passaria a dispor de amplas responsabilidades no plano da política, o que aumentaria o seu poder de influência, mas imporia dificuldades em sua operacionalização.

A estrutura do CONSAGRO, apesar de atuar na centralização do aconselhamento da política agrícola viria a demandar o assessoramento mais específico dos representantes diretos das cadeias produtivas, haja vista a fragmentação estrutural dos interesses do setor. Desta forma, passariam a se subordinar ao conselho estruturas colegiadas mais específicas – as Câmaras Setoriais e Temáticas – com o objetivo de compreender os gargalos e potenciais dos setores, fornecendo insumos para as decisões do conselho. Nesta iniciativa, frente à experiência das Câmaras nos anos 1990, viria a se destacar uma inovação no critério de composição das instâncias, passando a prever também um ordenamento temático dos assuntos setoriais, em temas como seguro e crédito rural, transporte e logística, infraestrutura, entre outros. As Câmaras Temáticas reuniriam desta forma, representantes de todas as cadeias produtivas, dedicando-se ao debate de assuntos transversais ao setor. A criação destes espaços de participação estaria registrada no Plano Agrícola e Pecuário de 2003/2004, intitulado “Organização do setor produtivo, democratização do Estado”, vindo a promover a instalação de 13 câmaras, dentre setoriais e temáticas (Lacerda, 2009). A partir deste ponto, passaria a ser estimulada uma maior organização das cadeias produtivas da agropecuária, aumentando progressivamente o número de câmaras, de forma a ampliar a participação dos grupos no ministério. Este fenômeno demandou assim, a criação de estruturas de gestão responsáveis pela articulação entre as câmaras e os órgãos do Estado, visando conferir eficácia ao esforço de participação.

A necessidade de fornecer maior dinamismo aos pleitos setoriais levou, em 2005, à criação da Coordenação Geral de Apoio às Câmaras (CGAC), que passaria a atuar como ponte entre as instâncias e as unidades internas do MAPA e demais órgãos do Estado. Como será visto esta estrutura viria a representar a mais importante inovação institucional no processo participativo agrícola, passando a determinar os resultados da articulação e as perspectivas de continuidade.

4.3.1. A Coordenação Geral de Apoio às Câmaras: uma inovação institucional

O trabalho da CGAC no processo participativo das câmaras viria a representar, em seu principal sentido, a ampliação das capacidades do MAPA na política agrícola, através da função essencial de intermediação entre os demandantes e os ofertantes da política. Sua missão, *“articular as ações entre as Câmaras Setoriais e Temáticas e o Governo, tendo em vista atender às demandas do agronegócio em benefício da sociedade”*, juntamente com sua visão organizacional, *“ser instrumento de referência na articulação entre os diferentes segmentos envolvidos nos arranjos produtivos do agronegócio e o governo, capaz de responder com eficácia aos desafios da sociedade (MAPA, 2006)”* passariam a definir como enfoque o seu papel de articulação, colocando-se como elo central no processo político. Assim, a sua criação viria a ter um importante significado para a atividade das câmaras, introduzindo novas possibilidades em relação à experiência inicial.

Os propósitos de implantação da CGAC no MAPA, do ponto de vista da gestão, se basearam desde a sua criação em critérios estratégicos para o órgão, haja vista a sua subordinação à Secretaria Executiva do ministério, instância mais próxima das decisões ministeriais. Este fato, de caráter revelador para a presente análise, explicita o objetivo deliberado de construção de um mecanismo articulador, capaz de servir como canal direto entre as instâncias de participação e o centro de poder decisório, na busca por dinamizar o processo de consulta ao setor. A constatação do cunho estratégico da estrutura da CGAC se explicitaria também na observação de suas competências, nas quais se destacariam as suas prerrogativas técnico-operacionais, orientadas a funções como:

Coordenar os processos de gestão do suporte técnico-operacional necessário ao funcionamento dos órgãos colegiados e de suas Câmaras.

Apoiar a manutenção do relacionamento do setor agropecuário com as entidades e órgãos vinculados, estabelecidos pelas referidas Câmaras.

Apoiar o encaminhamento das demandas apresentadas pelas Câmaras, observadas as interfaces com os assuntos da área de competência do Ministério ou demais áreas da administração pública.

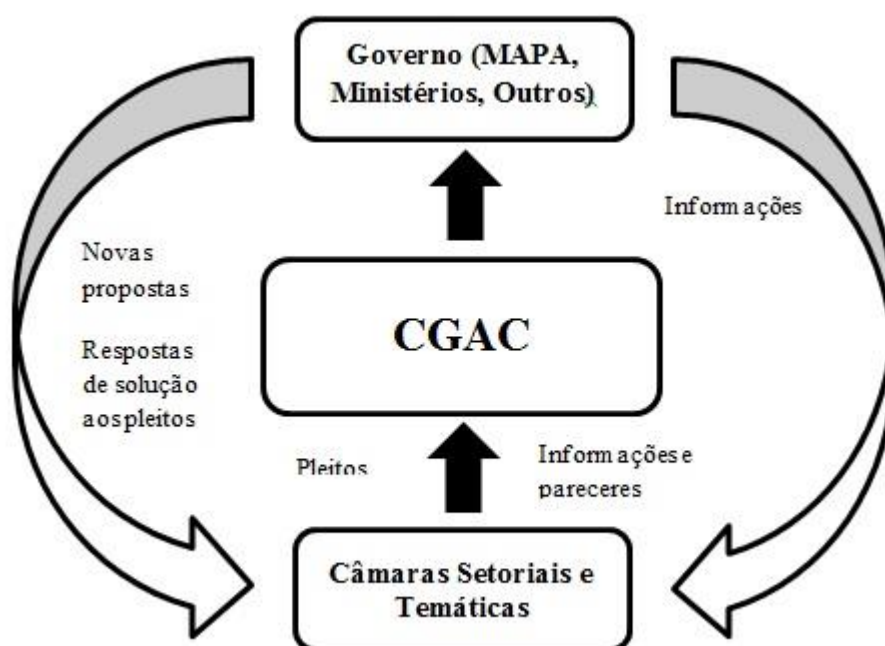
Apoiar o intercâmbio e o fluxo de informações entre as Câmaras e os setores público e privado do agronegócio.

Interagir com as Secretarias do MAPA, para articulação das propostas apresentadas pelas Câmaras em relação à especificação e elaboração de instrumentos e mecanismos técnicos, econômicos e financeiros para o agronegócio (MAPA, 2006).

A exposição dos eixos de atuação da CGAC permite considerar, já do ponto de vista formal, a imprescindibilidade de uma estrutura de coordenação para o projeto participativo do MAPA, haja vista os esforços definidos na intermediação entre as partes envolvidas com a política agrícola. Na prática, a motivação e o trabalho da coordenação viriam a explicitar o projeto de fortalecimento das capacidades políticas do ministério, promovendo o seu papel de negociação institucional

As competências criadas pelas CGAC no plano da coordenação das câmaras passariam a conformar novos fluxos de relacionamento dentro e fora do MAPA, promovendo laços entre os setores da burocracia e os grupos de interesse do setor. Este relacionamento, na prática, se basearia na troca de recursos relativos às etapas de formulação e implementação da política agrícola, envolvendo, sobretudo, o aspecto informacional da participação. A Figura 1 expressa o fluxograma e as relações estabelecidas com a introdução da CGAC, evidenciando o seu papel de canalização das demandas das câmaras para os órgãos do governo, assumindo assim uma posição central.

Figura 1 – Fluxograma de funções da CGAC no processo de participação nas Câmaras



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IICA-FAO (2012)

A cadeia de atores envolvidos com os propósitos de consulta da política agrícola, conforme observado, passaria a envolver as organizações e grupos de interesse situados no interior das instâncias setoriais, os técnicos do CGAC e os órgãos do governo, como o MAPA e suas secretarias, outros ministérios e demais órgãos do executivo federal. As relações desenvolvidas por estes agentes viriam a ser regidas por fluxos informacionais localizados em todos os processos de assessoramento. Na prática, as interações se iniciariam tendo como base duas motivações: i) os pleitos das câmaras, com as proposições de política de iniciativa do setor e ii) as consultas realizadas pelos órgãos do governo (o MAPA, em especial), abrindo a possibilidade de opinião dos membros das câmaras no projetos de política formulados. Este último fluxo estaria, em sua essência, condicionado a um processo de política do tipo *top-down*, na qual se destacaria o papel da participação apenas como instrumento de revisão das propostas de política; modelo que viria a se diferir do primeiro caso, no qual a possibilidade de influência nas decisões ocorreria por iniciativa do setor, marcando um processo de consulta do tipo *bottom-up*. Do ponto de vista da CGAC, cabe observar que, a despeito da inexistência de fluxo comum na direção do governo para as câmaras, o seu papel se veria mesmo assim contemplado no processo, haja vista a sua atuação na devolutiva das informações e pareceres do setor de consulta ao *locus* da formulação. Assim, o referido órgão se posicionaria em um

ponto estratégico para a gestão da participação no ministério, trabalhando, sobretudo, no encaminhamento e na negociação institucional das propostas oriundas do setor.

O processo de gestão das agendas setoriais, conforme analisado no fluxograma de interações no âmbito do ministério, viria a receber forte influência da estrutura interna e das competências apresentadas pela CGAC. Em seu funcionamento, a coordenação passaria a cumprir essencialmente as dimensões propostas no modelo analítico das capacidades estatais, acumulando de um lado as habilidades técnicas para a compreensão dos assuntos da política e de outro, as prerrogativas políticas do seu processo de negociação. Para tal, o órgão contaria com um corpo de 14 burocratas, envolvidos nas etapas de coordenação, secretariado, assessoria e apoio às câmaras e secretarias do MAPA, nas finalidades próprias da participação. Estas funções estariam dispostas, em sua estrutura, em unidades de área-meio dotadas de importantes capacidades técnicas para a política, voltadas especialmente ao tratamento dos assuntos debatidos nas reuniões das câmaras. No centro das relações burocráticas poderia ser observado o imprescindível papel das Divisões de Suporte da CGAC, seções destinadas a ações como a recepção de demandas, a análise técnica, o estudo de impactos e a emissão de pareceres sobre temáticas específicas dos pleitos setoriais. Já no panorama de sua estrutura geral, seriam observadas as funções de i) Coordenador, responsável pela tomada de decisão e pelo relacionamento direto com os presidentes das câmaras setoriais e temáticas, com a Secretaria Executiva do ministério e com o próprio ministro; ii) Chefes de divisões, encarregados do contato com os secretários das câmaras e pelo tratamento de assuntos específicos das agendas; iii) Gestores, servidores voltados ao apoio operacional e ao auxílio informacional na tomada de decisões; iv) Assessores, cargos de assessoria informacional e v) Assistentes técnicos, orientados pelas necessidades de assistência informática. As capacidades criadas por esta estrutura, a despeito de se expressarem em termos pouco significativos com relação ao quantitativo de funcionários, viriam a se mostrar robustas, se levada em consideração a capacitação da burocracia envolvida. Cabe, neste ponto, citar que a CGAC seria formada, em sua maioria, por ex-fiscais agropecuários, com formações superiores específicas em áreas relacionadas à produção e gestão de negócios agropecuários³; tendo sido capacitados também em cursos de mediação de conflitos, o que tenderia a contribuir para os processos de negociação e de gestão das câmaras (IICA-FAO, 2012).

³ Relata-se que o próprio MAPA proporcionou a capacitação de seus servidores no curso de MBA em Agronegócios oferecido pela UnB (IICA-FAO, 2012).

A capacidade formada pelos servidos da CGAC passaria então a determinar o desempenho do órgão frente à gestão das demandas das câmaras e às chances de sucesso na conversão das propostas em ações efetivas de política. Com esta finalidade, o órgão viria a englobar uma série de ações voltadas à aproximação das câmaras frente às demais subunidades do ministério, atuando especialmente na redução de assimetrias de informação e na racionalização dos fluxos de trabalho da elaboração da política. As áreas de atuação da CGAC podem ser vistas no Quadro 1, que resume os serviços prestados e as atividades desempenhadas pelo órgão no processo participativo.

Quadro 1 – Relação de serviços prestados e atividades desempenhadas pelas CGAC

Serviço prestado	Atividades desempenhadas
Facilitação e coordenação das cadeias produtivas	Gerir as demandas conjunturais e estruturais das cadeias produtivas, direcionando os assuntos e temas de política às autoridades competentes no governo; Atuar na formulação conjunta das Agendas Estratégicas das câmaras;
Apoio à ação coletiva e construção de alianças	Estimular o contato entre os segmentos das cadeias produtivas, unindo os seus esforços na análise de leis, decretos e demais normativas de interesse do setor, contribuindo para a emissão de pareceres;
Elaboração de políticas e estratégias	Promover as demandas das câmaras nas Agendas Estratégicas e obter a sua inserção nos instrumentos de planejamento do ministério: os Planos Agrícolas e Pecuários e o Plano Plurianual;
Troca informacional	Reduzir as assimetrias de informação entre o governo (sobretudo o MAPA) e os representantes do setor privado, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas setoriais; Manutenção de sistemas informatizados como o SGCAM, que organiza as atas das reuniões, as decisões das câmaras, os encaminhamentos, as soluções para os pleitos e os locais onde são desenvolvidos; Promoção do relacionamento entre as câmaras, com discussões conjuntas dos temas setoriais;
Ações de sensibilização	Atuar na criação de consensos entre os representantes dos segmentos das cadeias produtivas, formando grupos de trabalho com vistas à subsidiar as decisões e propostas apresentadas pelo setor;
Financiamento e investimento	Levar às câmaras as informações a respeito dos serviços de financiamento ofertados em bancos como Banco do Brasil e BNDES;
Estreitamento entre empresas e mercados	Promover contatos entre os membros das cadeias produtivas e os gestores das secretarias do MAPA no sentido da abertura de novos mercados e negócios em outros países;
Valorização de temas e processo do agronegócio	Encaminhar problemas sanitários das cadeias produtivas às autoridades especializadas em seu tratamento;
Ações de capacitação	Capacitar os membros da CGAC em cursos de mediação de conflitos e promover o apoio à capacitação por meio de órgãos como o SEBRAE e o SENAR, com enfoque no ensino da agricultura;

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IICA-FAO (2012)

A observação do Quadro 1 permite identificar o papel estratégico da CGAC em diversos temas de interesse direto das cadeias produtivas, a exemplo da busca por informações sobre serviços e linhas de financiamento específicas para o setor. Esta função informacional cumpre no plano produtivo uma importância fundamental, na medida em que permite acelerar os fluxos de investimento e orientar as decisões do empresariado em suas atividades. Além disso, a assessoria passou a desempenhar a destacada atribuição de mediação no interior do MAPA, atuando como mecanismos de articulação do entorno institucional das câmaras, criando laços entre as secretarias finalísticas do ministério e os grupos de interesse, no processo de participação. Neste meio destacou-se o desenvolvimento de capacidades estatais por parte dos servidores envolvidos diretamente com o assessoramento, em eixos como a análise das cadeias de valor, o apoio à ação coletiva e construção de alianças, a valorização de temas ligados à agroindústria e ao setor de processamento e a elaboração de publicações sobre políticas estratégicas (IICA-FAO, 2012).

A contemplação das capacidades da CGAC em suas motivações organizacionais consolidou assim uma notável vantagem institucional para a introdução das representações do empresariado rural para a arena política do MAPA. Como resultado das boas práticas decorrentes do trabalho da assessoria pode-se enfatizar o seu papel na redução de custos de transação a nível setorial, com o potencial para o apaziguamento de conflitos e a promoção da governança das cadeias produtivas, conectando atores de segmentos produtivos territorialmente dispersos, com alternativas reduzidas de interação. A esta rotina aliam-se assim as competências técnicas criadas no próprio ministério, no que diz respeito à capacidade da burocracia de prover insumos para a tomada de decisão, sobretudo, frente aos cenários de complexidade do setor, sejam ligados à abertura de mercados internacionais, seja no processo de transformação dos marcos normativos doméstico. Neste último plano identifica-se também como destaque das boas práticas, a harmonização das relações entre o poder executivo, na figura do MAPA, e o poder legislativo, na posição das representações parlamentares, frentes e comissões temáticas ligadas ao setor agropecuário, em sua experiência de sinergia na transformação do ambiente de operação das atividades setoriais. Este processo de estreitamento, na prática, passou a ocorrer no âmbito das câmaras, pela atuação da Assessoria Parlamentar (ASPAR) do ministério na rotina de acompanhamento da tramitação de projetos de interesse de cada cadeia produtiva, reduzindo as assimetrias informacionais entre as associações de interesse e os seus representantes no âmbito

legislativo. Tal competência contribui assim para o fortalecimento de canais de articulação e para a ampliação do alcance das ações das câmaras.

4.3.2. Câmaras setoriais: estrutura e funcionamento

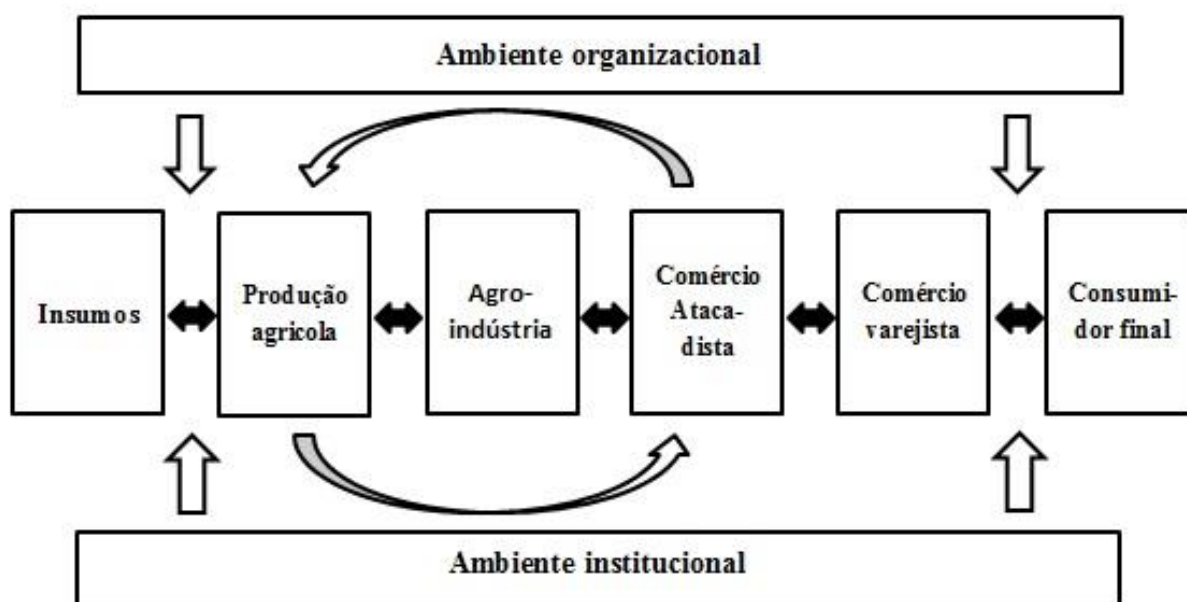
A compreensão da lógica de criação e operação da CGAC/ACST na rotina gerencial das câmaras permite embasar, com maior enfoque, a análise do funcionamento de tais instâncias, facilitando a observação de seus elementos operacionais mais específicos. Neste panorama cabe, portanto, considerar a especialidade das câmaras setoriais e temáticas como instrumentos iniciais da “cadeia de produção” da participação no processo de formulação da política agrícola. Em termos teóricos, valeria assim posicionar a existência e as atividades destas instâncias como a expressão mais clara da capacitação da burocracia do MAPA para os fins pretendidos da política, com enfoque predominante em sua aptidão relacional. Assim, a despeito da centralidade da CGAC/ACST na gestão da participação, passaria a ser observado o fundamental papel das câmaras, enquanto espaços setoriais de interlocução público-privada e mecanismo de coordenação direta da política. Este quadro justificaria a análise de seus elementos constitutivos determinantes, no sentido da avaliação de impacto das regras formais e informais na implementação do processo participativo.

O conjunto de regras definidas para a operação das câmaras envolveria em sua concepção a estruturação de uma rede de política delimitada, baseada em espaços colegiados com assentos fixos, ocupados por representantes de organizações escolhidas. Este modelo, baseado na regra de licenciamento da participação viria a configurar um processo de consulta de caráter relativamente fechado, haja vista a imposição de critérios estruturais para as atividades das câmaras. A principal determinação trazida pelo MAPA nesta dimensão implicaria a delimitação do quadro de membros, definindo a capacidade máxima de 30 organizações representadas em cada espaço setorial, sendo 25 vagas destinadas a categoria de membros oficiais e cinco assentos reservados à condição de convidados permanentes. Nas câmaras temáticas, pelo seu próprio objeto de discussão, este limite seria retirado, permitindo a manifestação de todo o conjunto de atores interessados no debate dos assuntos da política, desde que previamente licenciados. Assim, na prática, a participação nas câmaras se daria por meio da delegação de representantes por parte das organizações públicas e privadas licenciadas, através da indicação de dois membros de cada representação, sendo um titular e um suplente. Destes representantes seriam, além disso, escolhidos um presidente, com mandato de dois anos, oriundo obrigatoriamente de uma organização do setor privado, e um

secretário, derivado das representações do setor público, sendo geralmente algum funcionário da CGAC/ACST. Na prática, este instituto viria a trazer importantes impactos no arranjo institucional promovido pelas câmaras, contribuindo para o estímulo à criação de lideranças sólidas do empresariado a nível nacional, além da simbiose entre a burocracia do MAPA e os grupos de interesse do setor.

Os limites impostos pelo MAPA no sentido da formação da rede de política agrícola viriam a se expressar também por meio dos critérios de indicação das organizações representantes do setor. Dentre as categorias de membros selecionados passaria a atuar crivos como a legitimidade, a importância social e econômica e a capacidade de organização frente aos interesses das cadeias produtivas (MAPA, 2016). Este conceito, de cadeia produtiva, viria ainda a exercer um papel fundamental na distribuição dos assentos das câmaras, espelhando também a preocupação da representação com relação à dinâmica da representatividade. Por meio da Figura 2 pode-se observar a circunscrição própria do fenômeno da participação da política agrícola, envolvendo o relacionamento entre o ambiente organizacional, o ambiente institucional e o plano produtivo.

Figura 2 - Esquema lógico do critério de representação das organizações nas Câmaras



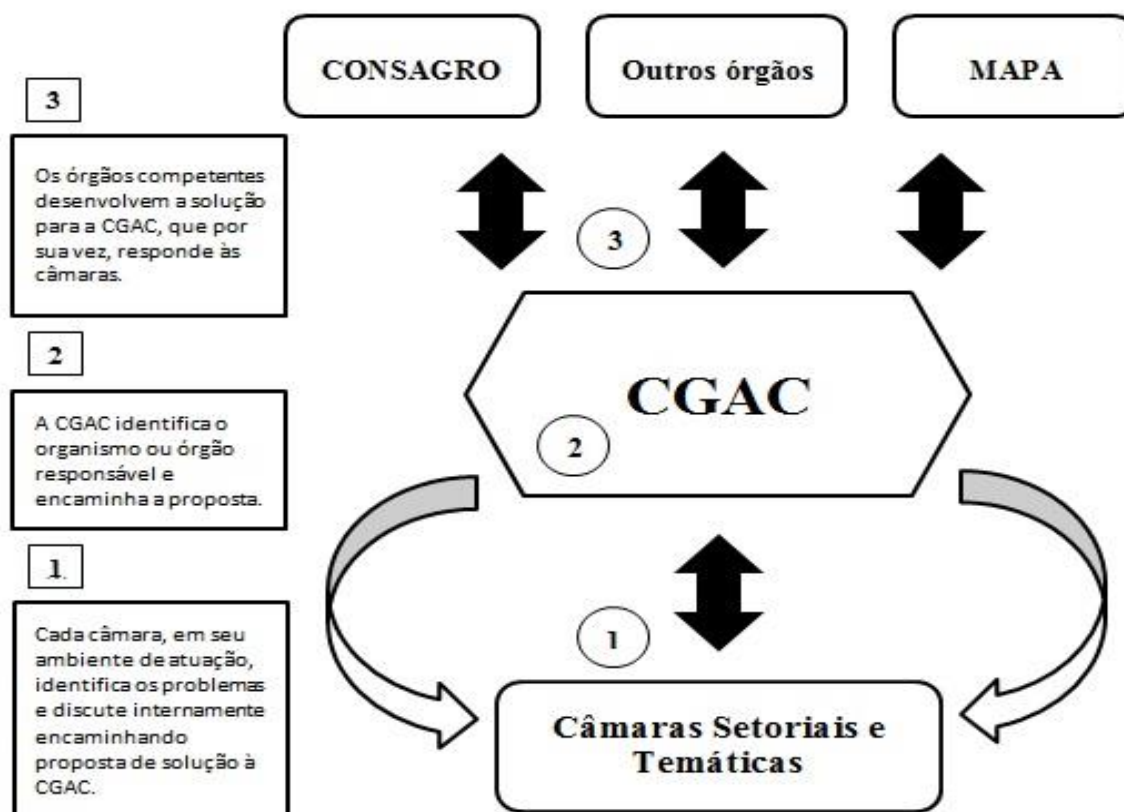
Fonte: Elaborado pelo autor com base na apresentação “Câmaras do MAPA” (2016).

A influência do modelo de organização produtiva do agronegócio na definição do quadro de membros das câmaras pode ser constatada na divisão dos setores em torno de

segmentos da produção, delimitados na lógica do Complexo Agroindustrial (CAI). Neste modelo, as cadeias produtivas se mostram segmentadas nos processos produtivos de insumos, produção agropecuária, agroindústria e distribuição, em etapas de agregação de valor, tendo como destinação o consumidor final. Tal esquema, em sua aplicação prática, se insere sob as dinâmicas mais particulares de seus determinantes organizacionais e institucionais, relacionados, sobretudo, ao modo de associação das organizações setoriais e à legislação incidente sobre os negócios produtivos. Estes critérios e categorias de análise do sistema produtivo passam, portanto, a exercer as diretrizes para a indicação de organizações para as câmaras, com o licenciamento de membros representativos em cada um dos segmentos do setor. Do ponto de vista finalístico dos espaços de participação, este critério tende a produzir importantes resultados para a política, na medida em que expõe ao contato os diversos integrantes das cadeias produtivas, facilitando a troca de informações aos níveis intersetorial e intrasetorial, na busca por reduzir as assimetrias e custos de transação (IICA-FAO, 2012).

O aprendizado das regras de estruturação e da lógica de composição das câmaras permite enfim compreender o fluxo de processos destinados à participação, identificando os objetos das trocas entre cada parte do sistema. A Figura 3 apresenta o fluxograma orientado das relações estabelecidas entre as câmaras, a CGAC e os demais órgãos relacionados à política agrícola. Como se pode observar, o processo de consulta da política inicia-se no plano das câmaras, com os debates travados entre os grupos de interesse setoriais e os órgãos do governo, em um trabalho conjunto de identificação de problemas, formação de consensos e encaminhamento de soluções de política. Os produtos desta etapa são então encaminhados à CGAC, encarregada de mediar os problemas e suas possíveis soluções, identificando os órgãos competentes dentro ou fora do MAPA, remetendo-lhes as demandas do setor. Na terceira fase então, inicia-se o processo de desenvolvimento de soluções para os pleitos das câmaras, promovendo em seu arranjo um cenário de negociação entre o MAPA, os outros órgãos e a CGAC, que encerra o ciclo, devolvendo respostas às câmaras a respeito dos resultados da proposta: se aceitas ou não, além de análises sobre viabilidade e condições.

Figura 3 – Fluxograma de processos na rotina de participação nas Câmaras



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MAPA (2009) e IICA-FAO (2012).

Além da análise de propostas de ordem mais estrutural, são observadas também as rotinas de diálogo entre os representantes dos setores público e privado no momento das reuniões das câmaras, que devolvem como resultado os encaminhamentos e deliberações das cadeias produtivas face aos temas mais pontuais da agenda de políticas. Neste panorama vigoram assim, as recomendações ao ministro no tocante à tomada de decisões em políticas setoriais, as recomendações aos demais órgãos do governo, as deliberações frente aos desafios de governança das cadeias e decisões de articulação para obtenção de apoio político e formação de grupos de trabalho (MAPA, 2015). Estes grupos, definidos formalmente na estrutura das câmaras são denominados Grupos Temáticos (GTs), apresentando a função de tratamento específico de temas de interesse e relevância das cadeias produtivas, geralmente, espelhados nos temas elencados nos documentos de planejamento das instâncias, as Agendas Estratégicas. Tal estrutura, na prática, passa a operar como uma importante base para a orientação dos trabalhos das câmaras, munindo as decisões de seus atores em pautas que demandam intenso conhecimento técnico, em diversas dimensões da política setorial. Por esta

razão, a formação dos GTs passa a levar em conta o convite a membros com notória competência técnica em seus referidos assuntos, de forma a ampliar a sua capacidade de prover a tomada de decisão. Ainda como informação complementar, cabe ressaltar o dinamismo da estrutura dos GTs, que podem atuar tanto em caráter temporário, como de forma permanente, encontrando a sua atuação sempre subordinada à câmara vinculada. Desta forma, em termos estruturais, torna-se possível ampliar os horizontes das atividades das câmaras, por meio da divisão do trabalho, ficando cada subconjunto de membros responsáveis por uma temática ou item da agenda de política.

O modelo de consulta promovido pelas câmaras, como aspecto de seu funcionamento, se dá, como se torna possível depreender, pela realização periódica de reuniões entre os membros de cada instância setorial, de forma a promover o acompanhamento dos rumos das políticas, a busca por soluções para eventuais desafios emergentes e o reforço das ações de governança das cadeias. O local de ocorrência destas reuniões está legalmente definido para Brasília, geralmente em instalações do CNPA, da CNA ou da OCB, sendo ainda prevista a realização de um encontro anual dentre algum evento de relevância nacional para a cadeia produtiva. Já em termos de frequência, é esperada de cada câmara a realização de três ou quatro reuniões ordinárias por ano, sendo também possível a realização de reuniões extraordinárias, mediante a necessidade do setor. O padrão de duração das reuniões é de seis a oito horas, estando as discussões distribuídas ao longo de um dia de trabalho, entre os períodos da manhã e da tarde. A marcação dos encontros, por sua vez, se dá conforme calendário definido previamente no âmbito de cada câmara, sendo estabelecida pela ação da ACST via sistema, que encaminha aos membros das câmaras, 30 dias antes das reuniões, um comunicado com data, local e campo para a sugestão de pautas de discussão. Os participantes possuem assim, 15 dias para a submissão dos tópicos de interesse a serem debatidos, sendo a pauta definitiva divulgada no mesmo intervalo de tempo precedente à reunião. No momento de realização dos pleitos, persegue-se como rotina estruturada: i) a abertura da reunião, com leitura e aprovação pelos membros, da ata da reunião anterior; ii) os informes por parte da Presidência e da Secretaria da câmara, envolvendo avisos de diversas ordens, como o calendário das reuniões, o quadro de frequência dos membros, os informativos da ASPAR e acompanhamento das deliberações da reunião anterior e outros assuntos próprios da gestão da participação; iii) as pautas de discussão, perfazendo a maior parte do tempo da reunião, com os diálogos entre as partes envolvidas; iv) os assuntos gerais, que compreendem na maioria das vezes, os comunicados sobre eventos das cadeias produtivas, oportunidades para os setores,

pautas não incluídas previamente e manifestações de outra natureza e por fim, o v) encerramento da reunião. A rotina de trabalho das câmaras, para além da realização das reuniões envolve também a constante troca de *e-mails* entre os membros engajados em suas atividades, haja vista a atuação intermediária dos GTs no período entre reuniões e as próprias atribuições tomadas pelos membros conforme suas *expertises* e necessidades das câmaras. Assim, o processo de participação criado pela referida estrutura se desenrola de forma contínua, o que contribui para autorreforçar a sua existência e importância frente ao setor.

O sucesso na manutenção da estrutura e na continuidade do funcionamento das câmaras pode ser, portanto, atribuído às boas práticas dedicadas ao processo de participação dos atores e a capacidade instalada pela ACST na gestão das atividades de assessoramento. Como primeiro ponto a ser ressaltado tem-se o papel próprio das instâncias enquanto institucionalidades para as políticas setoriais, com o estabelecimento de canais com previsão e regras legais de funcionamento, o que traz independência para as representações do setor no sentido da necessidade de contatar o ministro ou o presidente para a manifestação de demandas do setor produtivo. Tal prática avança ainda no campo da criação da cultura de trabalho no interior dos espaços de participação, envolvendo redes de pessoas em diversos locais no aparato estatal e no nível das cadeias produtivas, fato que tende a tornar mais fluidas as decisões e as necessidades de harmonização das relações no cotidiano da política. Por meio desta conquista, as relações entre o Estado e os grupos de interesse passam ainda a se moldar através de um jogo cooperativo do tipo “ganha-ganha”, no qual são reduzidos os conflitos entre as autoridades estatais e dentro das próprias cadeias produtivas, levando a menores possibilidades de falha de coordenação, dada a consideração dos interesses da coletividade. Por fim, registra-se ainda o desempenho das câmaras, em conjunto com a ACST, no aconselhamento e revisão dos instrumentos de planejamento de gestão disponíveis ao MAPA, como Plano Plurianual e o Plano Agrícola e Pecuário, provendo com os interesses e demandas diretas dos atores das cadeias produtivas, as diretrizes para a operação estratégica da política (IICA-FAO, 2012).

4.4. A experiência das câmaras (2003-2013)

O entendimento das dinâmicas do funcionamento das câmaras e sua relação conjunta à CGAC/ACST e às demais subunidades vinculadas ao MAPA, permitiram identificar a montagem de uma estrutura integrada no plano ministerial, voltada à racionalização do processo participativo. As bases para esta conformação, como visto nas seções anteriores,

viriam a se manifestar nos primeiros anos do governo Lula, por meio de transformações institucionais que passariam a alterar a trajetória de atuação do MAPA na política agrícola. A gestão de Roberto Rodrigues, ao fim de seu mandato, viria, portanto, a deixar como importante legado a já encaminhada experiência de formação de uma rede de política, adormecida no plano governamental desde a década de 1990 (Mueller, 2009). Esta experiência passaria, desde então, por uma promissora trajetória de desenvolvimento, marcada pela consolidação da cultura participativa e dos processos de gestão no âmbito do ministério. A continuidade observada apontaria, neste sentido, para a possível manifestação de fatores decorrentes da própria experiência das câmaras, demandando investigações mais detalhadas acerca dos determinantes e produtos da participação em seu período inicial.

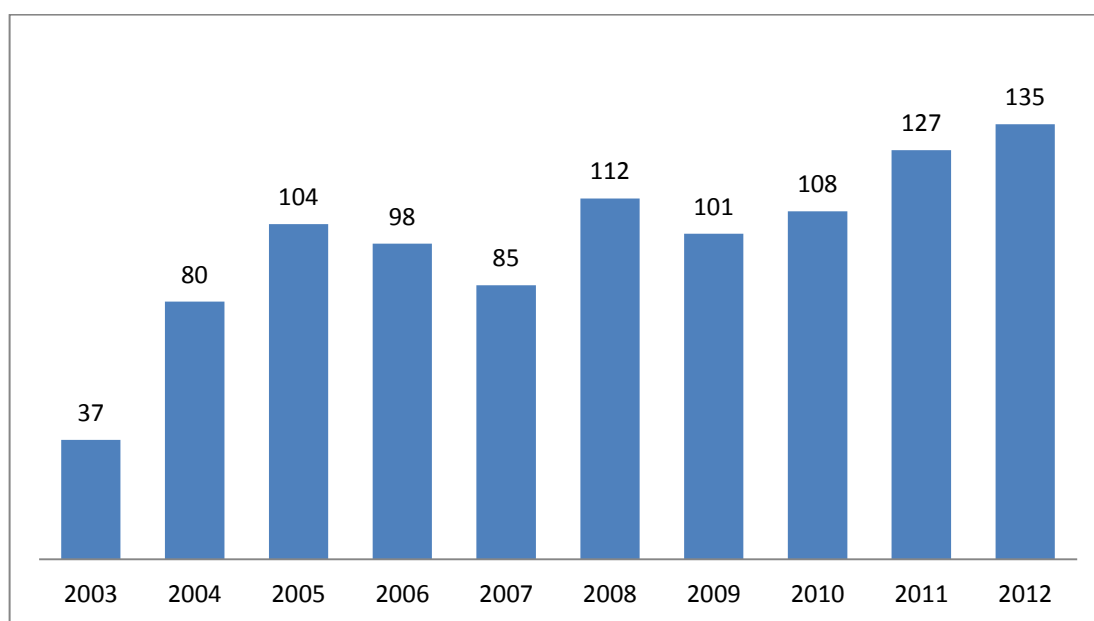
O pontapé inicial de construção de espaços setoriais de participação no período em análise se expressou com a instalação de 13 câmaras⁴ no ano de 2003, inaugurando o ressurgimento da rede da política agrícola no plano do poder executivo federal. O desenvolvimento da experiência e o estímulo político dado a estas estruturas terminaram por promover um processo de crescente incentivo à organização das demais cadeias produtivas do agronegócio, o que elevou rapidamente o número de câmaras, chegando estas ao total de 30 unidades em 2006 (MAPA, 2006). Esta escalada no processo de participação na política agrícola demandou a ampliação das capacidades estatais do MAPA voltadas à operacionalização das câmaras, pressionando o desenvolvimento das habilidades de gestão e o aperfeiçoamento dos procedimentos da ACST. Tal ampliação de competências envolveu, na prática, o fortalecimento da assessoria na marcação de reuniões, em sua participação e acompanhamento dos pleitos e no encaminhando das demandas às autoridades competentes, tanto no MAPA quanto para outros órgãos envolvidos com a execução da política (IICA-FAO, 2012). Este processo levou, por sua vez, a uma trajetória desenvolvimento institucional da ACST, com o investimento do ministério na capacitação de seus gestores para as finalidades do assessoramento. Destaca-se assim, o aumento da produtividade deste órgão, que apesar da ampliação das atribuições dada a elevação do número de câmaras, não passou por expansão do seu quadro de pessoal.

Os resultados da estratégia de capacidade estatal construída pelo MAPA a partir de 2003 podem ser observados empiricamente pela análise de indicadores da trajetória de mobilização das câmaras temáticas e setoriais. O Gráfico 1 evidencia a série histórica do

⁴ As primeiras câmaras estiveram delimitadas nas câmaras de Culturas de Inverno; Carne Bovina; Açúcar e Alcool; Milho, Sorgo, Aves e Suínos; Vitivinicultura; Hortaliças; Equideocultura; Leite; Fumo; Flores de Plantas Ornamentais; Fruticultura (Lacerda, 2009);

número de reuniões realizadas pelos espaços de participação entre os anos de 2003 e 2012, demarcando a experiência de uma década da rede da política agrícola. Em seus contornos gerais, pode-se constatar a trajetória de crescimento do número de reuniões das câmaras, totalizando em 2012, 135 reuniões, o que equivale a 3,6 vezes o total de encontros realizados no ano de 2003. Este comportamento do processo de articulação das câmaras evidencia, em constatação anterior à expansão da frequência das reuniões, o aspecto de continuidade da experiência, atestando a sua capacidade de adaptação a distintos contextos políticos. Nestas condições, cabe assim destacar, a notável importância adquirida pelas câmaras frente aos grupos de interesses do setor, na condição de canais institucionalizados, com regras e condições bem definidas ao relacionamento entre Estado e grupos de interesse do setor.

Gráfico 1 – Evolução do número de reuniões das câmaras setoriais e temáticas entre 2003 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório IICA-FAO (2012).

A análise da trajetória de mobilização das câmaras, vista por meio do Gráfico 1, permitiu constatar a existência de dois ciclos de participação em sua década inicial de funcionamento, com o primeiro compreendendo os anos de 2003 a 2007 e o segundo, se iniciando a partir de 2009. No primeiro ciclo, a notável elevação do número de reuniões entre 2003 e 2005 pode ser creditada, como já mencionado, pelo rápido movimento de instalação de novas instâncias, o que fez expandir a participação em 2,8 vezes, número que pode ser considerado elevado para apenas três anos. Este movimento, no entanto, não se mostrou

sustentável, apresentando uma trajetória de queda nos dois anos subsequentes, em função, sobretudo, do excesso de demandas e de sua baixa capacidade de processamento. Neste cenário, cabe ainda pontuar a inexistência da CGAC até 2005, sinalizando como fator para o baixo dinamismo das atividades das câmaras em sua fase inicial, o que pode ter contribuído para o descrédito das instâncias de participação por parte do setor privado até o ano de 2007, com o fechamento do primeiro ciclo de atividades⁵. Mueller (2009) viria a destacar ainda as dificuldades sofridas nos avanços da rede de política agrícola decorrentes das turbulências no âmbito do setor produtivo, entre os anos de 2005 e 2006. Para o autor, os maiores obstáculos impostos à atividade das câmaras se deram por fatores como as secas severas, a apreciação da moeda doméstica e a queda da rentabilidade das *commodities*, o que acabou sobrecarregando as câmaras, mostrando a sua inadequação como canal para o tratamento de assuntos de crise.

A partir de 2009 passou-se a observar um processo de rearticulação das câmaras, sendo possível notar uma trajetória ascendente em termos de sua mobilização para reuniões. A recomposição das instâncias, de acordo com o relatório IICA-FAO (2012), se deu, sobretudo, em um momento de passagem por conflitos e polêmicas envolvendo assuntos de grande divergência entre os interesses do setor e seus grupos de oposição, em temas como a regulamentação da liberalização dos transgênicos. Neste período, delinearam-se assim grupos de apoio à posição mantida pelas câmaras, compostos, especialmente, por segmentos ligados à temática política do financiamento, como o BACEN e o BNDES. Também no panorama do volume de participação, tornou-se notável o aumento do envolvimento dos atores com a experiência das instâncias, tendo sido relatada a frequência total de 2720 pessoas em 2008, 2861 em 2009 e 2923 em 2010, corroborando com a trajetória ascendente de crescimento do número de reuniões (IICA-FAO, 2012). Após 2012 foram também identificados aprimoramentos nas ferramentas de gestão das câmaras por parte da ACST, com a definição e mensuração de indicadores para a avaliação do desempenho das atividades das instâncias. Um exemplo deste avanço se deu na aferição da Taxa de Interlocução no levantamento das demandas das Câmaras Setoriais e Temáticas, que visou medir e acompanhar a evolução das 337 demandas cadastradas na ACST entre 2006 e 2015. Apenas neste último ano, observou-se a evolução do atendimento das demandas das câmaras acima do esperado, sendo 124 pleitos atendidos, frente a uma meta de 100 demandas cadastradas (MAPA, 2018).

⁵ No relatório elaborado pela IICA-FAO (2012) sobre o modelo de gestão das câmaras, destaca-se como relato de entrevista com um dos participantes do setor privado na primeira fase de trabalhos: “Se gasta tempo e dinheiro e não se consegue nada; os resultados são ínfimos.”

No ano de 2010, a ACST realizou no âmbito de cada câmara, um importante avanço no sentido do planejamento das políticas setoriais, com a confecção de documentos estratégicos para a definição de objetivos e a persecução de metas pactuadas em cada instância. A primeira rodada das Agendas Estratégicas (2010-2015) foi então iniciada, considerando o seu percurso em três etapas: i) a construção; ii) a gestão e iii) as metas de política a serem alcançadas até 2015 (MAPA, 2010). A primeira fase do processo compreendeu a própria construção das agendas por meio da formação de Grupos de Trabalho, contendo entre seis e 10 membros, oriundos preferencialmente do setor privado. Neste momento buscou-se definir a configuração dos documentos, tomando como estrutura a sua apresentação em grandes temas, seus itens e respectivas diretrizes, de forma a perpassar tanto as necessidades em âmbito macro quanto as ações mais pontuais de cada um dos temas da política. A segunda e a terceira etapas, por suas vezes, se mostraram mais ligadas às dinâmicas do processo de operação das agendas, variando conforme a capacidade de negociação do MAPA e das ações acordadas nas câmaras frente ao governo federal. De um modo geral, foi possível observar a centralidade das Agendas Estratégicas na definição das rotinas das câmaras, atuando como um norte para as ações ao nível das cadeias produtivas. Em algumas câmaras passaria a se destacar a conversão das agendas enquanto instrumento base para a realização das reuniões, sendo observada a formatação das pautas com base nos eixos, itens e ações discriminados nas agendas setoriais.

As atividades de participação nas câmaras, em sua primeira década de funcionamento acumularam importantes resultados para a política agrícola, tanto em sua dimensão regulatória, quanto no âmbito do planejamento e do fortalecimento institucional. No primeiro tópico, destacou-se a atuação das câmaras no processo de discussão e definição de legislações de grande peso e interesse das cadeias produtivas, em temas como agrotóxicos, transgênicos, orgânicos, defesa animal, produção de mudas, entre outros. Os avanços promovidos se deram na mudança do ambiente de regulação em pontos específicos das temáticas setoriais, oriunda do trabalho de câmaras específicas ou na definição de aspectos normativos mais amplos, baseados em demandas transversais das cadeias produtivas. Exemplos do primeiro caso se deram com a regulamentação dos transgênicos, em decorrência das discussões travadas no interior da Câmara Temática de Insumos Agropecuários e também no caso da produção orgânica, em sua câmara temática própria. Já no tocante aos resultados de ordem institucional, logrou-se obter com o poder de influência das câmaras, transformações no alcance dos mercados agropecuários e em suas formas de gestão. Nas Câmaras Setoriais de Hortaliças e

da Cachaça observou-se, como exemplo de avanço, a criação do IBRAHORT e do IBRAC, institutos voltados a ações de reeducação dos hábitos de consumo dos produtos de tais setores. Outros ganhos obtidos se deram com a abertura de linhas de financiamento a novos produtos, a adaptação de modelos de pagamento entre segmentos das cadeias produtivas baseados em experiências estrangeiras de sucesso, a inserção de produtos brasileiros como a cachaça em mercados antes não licenciados e a abertura da negociação de determinadas *commodities* em bolsas de valores (IICA-FAO, 2012). Estes avanços representam assim, o poder e a capacidade de articulação das câmaras, evidenciando o seu papel como canal institucionalizado para a troca de informações e a definição de metas e estratégias de obtenção na esfera política.

Por fim, como percepção geral da rotina das câmaras em sua primeira década de operação logrou-se depreender uma trajetória de importante aprendizado institucional da ACST e das instâncias como um todo, notando ao final do período uma avaliação positiva dos grupos de interesse frente à sua existência e funcionamento (IICA-FAO, 2012). Dentre os indicadores desta percepção encontra-se a continuidade do empenho do setor privado no custeio das atividades das câmaras, seja como as próprias viagens dos representantes aos locais de reuniões, seja pelo financiamento de estudos e pesquisas envolvendo finalidades para as diversas metas de política pactuadas. Tais predisposições e atos por parte dos grupos de interesse do setor evidenciam o seu compromisso com a gestão da política agrícola, pelo compartilhamento de responsabilidades com o MAPA e demais órgãos estatais frente às ações de interesse das cadeias produtivas. Neste processo, constata-se, como fluxos de interação as trocas de recursos entre ambas as partes; seja no aporte financeiro e na difusão de informações, seja na conferência de legitimidade às demandas setoriais.

5. Análise empírica

A observação da estrutura e do modelo de gestão das CS, empenhada no capítulo anterior, contribuiu para a compreensão do funcionamento dos mecanismos de capacidade política criados no âmbito do MAPA. Sua análise permitiu constatar o importante papel desempenhado pela ACST na coordenação dos trabalhos das CS, atuando como ponte entre os grupos de interesse, o MAPA e demais órgãos do Estado. Esta percepção se mostra fundamental se considerado o impacto de tal estrutura nos resultados para a participação e para a gestão da política agrícola. Assim, convém pontuar, mais especificamente, a condição da ACST enquanto inovação institucional, não tendo sido observada uma estrutura de coordenação e assessoria das CS em seu primeiro modelo, ainda na década de 1990. Neste sentido, a criação da ACST sob o nome de CGAC no ano de 2005 pode ser interpretada como uma evolução das capacidades políticas do MAPA, aprimorando a articulação entre as partes, de forma a conferir maior celeridade aos pleitos e à tramitação de propostas.

A perspectiva de uma investigação do funcionamento das capacidades políticas criadas pela estrutura das CS para além de seu aspecto formal pode ser perseguida tomando como orientação as categorias analíticas previstas no referencial das *policy networks*, instrumentalizada em variáveis e ferramentas de observação. Este empreendimento, objetivo específico deste capítulo, visou conferir à experiência relatada, uma efetiva caracterização de seus resultados práticos, permitindo o avanço no sentido da interpretação real dos fenômenos descritos. Esta pretensão analítica enfrentou, portanto, uma série de desafios no tocante à sua operacionalização, demandando a definição de variáveis e métodos possíveis de averiguação. Para tal, buscou-se desagregar as diversas dimensões do objeto em estudo, examinando-as de forma detalhada em uma série de variáveis e aspectos próprios de sua ocorrência. Destaca-se de antemão neste plano, a clareza do interesse colocado pelo objetivo específico deste estudo, no que diz respeito ao desejo de compreender o funcionamento geral da estrutura das CS e não os seus resultados efetivos de conteúdo no caso da política setorial. Desta observação depreende-se, portanto, o perfil avaliativo deste trabalho, tendo como enfoque central a avaliação da experiência adquirida no funcionamento das redes da política.

O presente capítulo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira busca-se discutir os aspectos metodológicos subjacentes à análise empreendida, destacando os critérios de escolha do *framework* selecionado, a sua estrutura básica e os recursos metodológicos utilizados. Em uma subseção específica propõe-se ainda o esclarecimento das propriedades dos recursos adotados, explicando o passo a passo da montagem e tratamento do banco de

dados e as operações e técnicas realizadas para o exame das variáveis. Na segunda parte procede-se então com a análise própria das redes formadas pelas CS, percorrendo todas as dimensões e as respectivas variáveis associadas. Tal seção, de maior esforço investigativo virá a encerrar os propósitos deste trabalho, fornecendo os insumos para o balanço da discussão de fechamento, sendo o objeto do último capítulo.

5.1. Aspectos metodológicos

Os recursos metodológicos utilizados na primeira parte deste trabalho, mais especificamente na contextualização e na análise das capacidades estatais construídas pelo MAPA, se basearam em procedimentos de revisão de literatura e pesquisa documental, limitando a análise ao aspecto mais formal de seu objeto. Esta etapa da pesquisa mostrou-se fundamental para a adequada demarcação da problemática desenvolvida, fornecendo os elementos históricos e a necessária caracterização do fenômeno em estudo. A despeito da imprescindibilidade deste esforço, no entanto, tomou-se como necessidade imperativa a tarefa de avançar no sentido de uma análise real do funcionamento das *policy networks* para a experiência de participação no âmbito das CS. A partir disso, buscou-se delinear uma estratégia de análise voltada à fragmentação do fenômeno observado – as CS do MAPA – na expectativa de compreender o seu funcionamento do ponto de vista multidimensional. Para tal finalidade, procurou-se incorporar ao esforço metodologias e técnicas de pesquisa variadas, envolvendo exames quantitativos e qualitativos das categorias mobilizadas para a análise.

O primeiro passo realizado no trabalho empírico foi a definição de dimensões e variáveis capazes de captar os objetivos elencados na pesquisa, à luz dos elementos de seu referencial teórico. Para tal, foram buscadas as sistematizações próprias do quadro teórico de *policy networks*, em trabalhos representativos de seu campo de estudo, como Marsh e Rhodes (1992), Van Waarden (1992) e Smith (1993). A revisão destes trabalhos, especialmente dos *frameworks* de pesquisa desenvolvidos por estes atores, em conjunção com um esforço de compreensão das possibilidades e necessidades de pesquisa neste meio, passaram assim a orientar a definição das categorias analíticas utilizadas no esforço empírico. A escolha se deu com base em um critério de abrangência analítica, elegendo o quadro teórico com maior número de dimensões e variáveis para análise. Assim, optou-se pelo modelo proposto por Van Waarden (1992), que aborda o tema das *policy networks* em um conjunto de sete dimensões, com um total de 32 variáveis, conforme sintetizado no Quadro 2. A respeito deste *framework*, cabe considerar a sua vantagem frente aos demais no tocante, sobretudo, à extrapolação dos

aspectos formais da análise, deixando de compreender a estrutura das interações entre os atores envolvidos com a política como um mero produto das relações institucionais e estatutárias subjacentes ao fenômeno estudado. Além disso, observou-se como refinamento teórico a oportunidade de contribuição dos resultados da pesquisa em uma perspectiva comparativa, fornecendo insumos para a comparação entre diferentes redes e seus períodos de operação.

O quadro metodológico empregado na investigação empírica em proposição objetivou, portanto, a obtenção de resultados para as 32 variáveis elencadas, condicionando a definição de técnicas diferenciadas de análise. Na prática, os recursos analíticos foram divididos entre: i) revisão de literatura e do referencial teórico utilizados na pesquisa e ii) análise de dados oriundos de registros administrativos e documentos institucionais pertinentes ao objeto em estudo, dentro da investigação pretendida. Esta divisão decorreu empiricamente das diferentes limitações de avaliação dentre as variáveis pesquisadas, conformando-se dois grupos de variáveis, sendo um de natureza mais qualitativa, voltado a análises de caráter teórico e histórico e a inferências causais e outro de viés mais quantitativo, passível de aplicação de técnicas e instrumentos matemáticos. Neste último chegou-se assim ao emprego da metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), conjugando a análise dos fenômenos investigados a um ferramental exato para a sua determinação. Tal aplicação, no plano das variáveis, viria a ser utilizada especialmente na aferição da dimensão *Estrutura*, recorrendo a diversas medidas e recursos de visualização. A base para este exame viria, por sua vez, de um banco de dados formado pelas atas das reuniões das CS, além de documentos institucionais do MAPA. Ainda no tocante ao Quadro 2, vale destacar a opção por sua descrição mais extensa no próprio momento da descrição dos resultados, evitando assim, a duplicidade de informações.

Quadro 2 – Dimensões, variáveis e descritivos utilizados na pesquisa empírica com as CS

Dimensão	Variável
1. Atores	1) Número de atores; 2) Tipo de atores;
2. Funções	1) Canal de acesso à tomada de decisão; 2) Consulta e troca de informação; 3) Negociação e troca de recursos; 4) Coordenação com outras formas de atores; 5) Cooperação para a formulação; 6) Cooperação para a implementação; 7) Amplitude dos temas da política;
3. Estrutura	1) Limites da rede; 2) Tipo de membros; 3) Padrão das relações; 4) Intensidade das relações; 5) Densidade das relações; 6) Simetria ou reciprocidade; 7) Centralidade; 8) Estabilidade; 9) Natureza das relações;
4. Institucionalização	1) Grau de institucionalização
5. Regras de conduta	1) Conflitante ou consensual; 2) Interesse público ou interesse particularista; 3) Secreto ou aberto; 4) Politização ou despolitização dos temas; 5) Pragmatismo ou disputa ideológica;
6. Relações de poder	1) Captura ou colonização do estado; 2) Autonomia do Estado vis-a-vis a sociedade; 3) Captura dos interesses pelo Estado; 4) Simbiose entre as duas partes;
7. Estratégias dos atores	1) Acessibilidade; 2) Reconhecimento de interesses específicos; 3) Suporte ativo de organizações específicas; 4) Mudanças nas associações de interesse;

Fonte: Elaborado pelo autor

5.1.1. Análise de Redes Sociais e *policy networks*: aplicações ao estudo das CS

O objetivo de analisar a experiência da rede da política agrícola em suas condições empíricas de operação levou à necessidade de instrumentalizar os aspectos teóricos da abordagem das *policy networks* em formas visuais e categorias objetivas de mensuração. Esta intenção foi então realizada por meio dos recursos e medidas fornecidos pela metodologia de ARS, tendo como objeto as interações dos atores incidentes nas CS, no período em estudo. Em sua perspectiva prática, a aplicação da metodologia visou conferir maior realidade ao fenômeno investigado, extrapolando as suas propriedades de ordem exclusivamente formal para a dinâmica das interações sociais.

A ARS, no posto de metodologia de pesquisa, pode ser compreendida como um campo de estudo voltado à análise dos atores sociais e da interdependência de suas relações, marcadas por fluxos de transferência de recursos, que dentro de determinada estrutura e contexto, permitem identificar as oportunidades e os constrangimentos das ações individuais (Wasserman e Faust, 1994). Em termos práticos, a ARS tende a ser resumida na definição de uma estrutura de nodos, atributos e ligações, baseando-se na formalização esquemática de um sistema de relações sociais, com representação respectiva, dos atores, suas características e seus vínculos de interação (Borgatti et alii, 2013). O uso de tal técnica de pesquisa se aplica em situações de natureza diversa, envolvendo desde unidades de análise como pessoas, organizações, países, e seus respectivos atributos, a quaisquer tipos de relações de ordem social, sejam elas afetivas, econômicas, organizacionais ou políticas, variando conforme os recursos intercambiados. Para tal, opera-se em suas técnicas de observação, com um tipo de análise extensiva, de natureza quantitativa, voltada ao fenômeno em estudo, valendo-se do ferramental da álgebra matricial e da teoria da representação dos grafos⁶ (Higgins e Ribeiro, 2018). No caso do presente trabalho, a ARS passou a ser utilizada com um enfoque nas relações políticas desenvolvidas no interior das CS, tendo como meios de análise o processo de troca de informações e as possibilidades de influência dos atores na definição das metas da política agrícola. Desta aplicação buscou-se, como será detalhado mais à frente, extrair a capacidade de mensuração de variáveis utilizadas na análise da referida rede, obtendo como resultados as visualizações gráficas e as medidas quantificadas dos fenômenos observados.

O esforço de pesquisa destinado ao uso da ARS envolve, em sua rotina, a definição de conceitos metodológicos necessários ao usufruto dos recursos ofertados, considerando a precisão de se munir com a nomenclatura adequada à referência dos resultados e procedimentos da análise. Os conceitos elencados foram selecionados conforme o seu uso no transcorrer da descrição das etapas de processamento dos dados, levando em conta a sua usabilidade na investigação das dimensões trabalhadas e a necessidade de maior esclarecimento dos componentes da metodologia de ARS. Cabe ressaltar a partir deste esforço conceitual, a não pretensão deste trabalho no que tange ao esgotamento ou à abordagem mais extensiva dos aspectos metodológicos da ARS, limitando-se apenas ao detalhamento das medidas e recursos avaliados, bem como dos procedimentos subjacentes. Assim, foi possível elencar três importantes conceitos e suas respectivas aplicações:

⁶ Higgins e Ribeiro (2018, p. 65) caracterizam a teoria dos grafos como “um tipo de geometria, conhecida de forma específica como topologia, de grande expansão e com diversos usos aplicados, especialmente em Ciências da Computação e nas Ciências Sociais”. Neste tipo de análise a noção de distância geométrica entre dois pontos não se estabelece pelas propriedades formais, mas pela continuidade das ligações estabelecidas.

- **Nodos:** designa o espaço relacional de nodos que se colocam como objeto das relações da rede, tratando-se, na prática, do número de atores envolvidos nas interações do fenómeno estudado. Estes nodos podem passar a se distinguir com a definição de atributos, com características que variam conforme a análise desejada. No caso da análise das CS, foram estabelecidos dois níveis de distinção: o conjunto de atores da *grande rede* e os subconjuntos específicos das *sub-redes* da política. Nas análises relacionadas à *grande rede* buscou-se empreender a distinção entre os nodos, baseados no tipo de interesse envolvido;
- **Relações:** podem ser divididas em i) dicotômicas, ligadas à presença ou ausência de relação; ii) orientadas ou não orientadas, baseadas no sentido das interações, e iii) fortes ou fracas, considerando a força ou o valor das relações estabelecidas. Além disso, importa definir nas relações a propriedade da ligação entre os nodos, de forma a estabelecer a regra do fluxo dos recursos na rede. A rede da política agrícola formada pelas CS foi analisada combinando diversos tipos de relações, variando conforme o objetivo da variável. As dicotômicas foram empregadas em situações de afiliação/não afiliação das organizações às CS e nas transformações necessárias à extração de medidas desejadas, como na análise de centralidade. Quanto à questão da orientação das redes, cabe considerar o uso exclusivo de relações não orientadas, denotando apenas a ligação recíproca entre os nodos, haja vista a natureza das relações analisadas. Já no tocante à força, relata-se o manuseio de redes baseadas em relações valoradas, considerando a frequência das interações entre os atores, com base nas transformações realizadas para fins da análise. Com relação à propriedade da ligação, definiu-se como critério de relacionamento a incidência dos atores nas CS (“participou de ao menos uma reunião da CS...” no caso da *grande rede*; e “participou de determinada reunião de determinada CS...” no caso das interações na *sub-redes* da política);
- **Redes:** são o produto formal das relações mais amplas entre os nodos e os seus pares, produzindo diferentes tipos de representação. Em suas bases elementares, as redes são definidas pelo seu *mode*, podendo ser do tipo *one mode*, quando se trata de apenas uma classe de elementos (e.g. atores) ou *two mode* (e.g. atores e eventos), quando são formadas por duas classes de elementos. Neste último caso, tem-se como possibilidade metodológica a transformação da rede *two mode* em rede *one mode*, eliminando a representação do elemento diferente intermediário entre pares de elementos. Os

maiores exemplos se dão com redes de atores e eventos, que ao serem transformadas, geram redes de co-afiliação e redes de sobreposição. No primeiro caso são obtidas redes contendo apenas os atores, transformando as relações em ligações valoradas, que expressam o número de eventos pelos quais os pares de atores se ligam. Já no segundo caso, as redes passam a retratar o inverso, tendo as ligações o poder valorar o número de atores compartilhados por dois eventos.

Além da definição conceitual, tomou-se como base para este trabalho as recomendações de Higgins e Ribeiro (2018) a respeito do processo de concepção de estudos envolvendo ARS. Na visão proposta pelos atores, o empreendimento de um estudo utilizando ARS deve se desenvolver com base em três procedimentos fundamentais: i) a identificação de elementos constitutivos como variáveis, atributos e comportamentos; ii) as especificações da coleta de dados e a iii) definição das unidades de análise do problema investigado. No primeiro item, se utilizou como variável de categorização a natureza dos interesses dos atores envolvidos com as CS, atribuindo a cada ator o seu enquadramento como organização do Estado, da sociedade ou outro interesse. Esta ação visou conferir possibilidades analíticas ao recurso das ARS, tendo como base o interesse na distinção do padrão de relacionamento da rede baseada nos grupos de interesse incidentes. Na segunda etapa, a coleta de dados, preocupou-se em esclarecer a disponibilidade dos dados e o seu impacto nos procedimentos de análise e nas pretensões em relação aos resultados. Destacam-se neste ponto os riscos associados à utilização de bases de dado amostrais, haja vista a possibilidade de falta de cobertura de todos os atores e relações de uma rede⁷. Por fim, no tocante à unidade de análise logrou-se definir como enfoque específico da pesquisa as organizações incidentes nas CS, abstraindo o foco das pessoas responsáveis por esta representação. A partir destas três condições de ordem prática, tornou-se possível então, definir as etapas necessárias à aplicação da ARS, buscando garantir a clareza quanto aos procedimentos, no sentido da reprodutibilidade científica:

1. A etapa inicial do processo de investigação empírica iniciou-se com a construção de um banco de dados contendo os registros necessários à análise das variáveis elencadas. Nesta fase foram coletadas as atas das reuniões das CS do MAPA no *site* do ministério na Internet, através do link <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais->

⁷ No caso da análise empreendida no âmbito da rede da política agrícola destaca-se a cautela necessária à interpretação de determinados resultados, haja vista a falta das atas de algumas das reuniões de CS, com casos nos quais faltam todas as atas de um determinado ano e outros nos quais falta apenas uma ata.

[tematicas/camaras-setoriais-1/camaras-setoriais](#); pelo qual foi possível acessar as atas disponíveis de todas as CS, selecionando o resultado <REUNIÕES DE ANOS ANTERIORES>;

2. A tomada de conhecimento dos dados constituiu, em princípio, um primeiro obstáculo à intenção inicial da pesquisa, qual seja a avaliação da experiência das CS no período de 2003 a 2018. A frustração deste propósito decorreu assim da baixa e variável disponibilidade⁸ de atas, que cobriam em sua maior parte o período de apenas cinco anos, entre 2014 e 2018;
3. A despeito desta limitação encontrada, recorreu-se ainda à tentativa de obtenção do restante das atas desejadas via solicitação ao próprio ministério, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC). Esta ação, de caráter prioritário, ocorreu por meio de duas estratégias em momentos de definição da pesquisa: i) a solicitação de todas as atas do período de 2003 a 2018 e ii) a solicitação direcionada das atas do período de 2014 a 2018. A primeira tentativa apresentou resultados infrutíferos, recebendo como resposta a impossibilidade de disponibilização do material solicitado, seja pela inexistência dos documentos (haja vista os períodos de baixa mobilização das CS), seja pelo registro de conteúdos de caráter “polêmico”, fato que viria a impedir a divulgação;
4. Assim, partindo da incompletude da base de dados pretendida, optou-se por reconsiderar o período de análise da pesquisa empírica, adequando-o ao período com maior número de registros realizados: 2014 a 2018. Esta saída, do ponto de vista operacional, resultou por fim, em uma escolha mais acertada aos propósitos do trabalho, permitindo a concentração em um recorte mais preciso da experiência das CS. Tal escolha trouxe como vantagens analíticas a circunscrição da pesquisa em um menor intervalo de tempo, tornando mais constantes e previsíveis os parâmetros observados na análise;
5. A opção pela aplicação da pesquisa no intervalo de tempo de 2014 a 2018 levou, conforme mencionado, a uma nova solicitação de atas ao MAPA, tomando como enfoque a busca pelos registros compreendidos no referido período. Assim, por meio do E-SIC, foram solicitadas as atas faltantes dos referidos anos, indicando no formulário o número da reunião da respectiva CS. Esta estratégia, por sua vez, obteve

⁸ Algumas CS possuem registros de ata desde o ano de 2010, como é o caso das CS de carne bovina, feijão, cacau e hortaliças. Outras CS, por sua vez, apresentam poucas atas divulgadas, a exemplo das CS de culturas de inverno e aves e suínos, que não possuem registros de atas do ano de 2015.

grande êxito, tendo sido quase plenamente atendida pelas autoridades responsáveis no âmbito do MAPA⁹;

6. A definição da série temporal utilizada no trabalho teve como implicação a adoção de um critério para a escolha das unidades de análise. Assim, foram selecionadas para o exame proposto apenas as CS que já se encontravam em operação em 2014, definindo o período como um denominador comum às dimensões e variáveis investigadas. Esta escolha levou, na prática, à seleção de 28 CS, dentre as 31 existentes¹⁰, para a composição do quadro de análise da rede da política agrícola. O número de unidades-objeto de análise pode desta forma, ser considerado significativo para as pretensões conclusivas, na medida em que representa temporalmente e numericamente a maior parte da experiência das CS;
7. O resultado do trabalho de coleta das atas levou, em seu primeiro momento, à obtenção de 392 documentos, descarregados diretamente do *site* do MAPA. Neste meio, apenas cinco CS apresentaram a totalidade dos registros – as CS de carne bovina, fruticultura, leite, mel e tabaco – evidenciando a defasagem de 60 atas¹¹ dentre as demais instâncias. Este problema no banco de dados inicial, conforme mencionado, foi então sanado pela colaboração do MAPA na disponibilização de 53 atas¹², aumentando para 445 o número de observações da análise. Na prática, isso significou a cobertura de 98,45% dos dados das reuniões das CS, o que exprime a representatividade do insumo utilizado na pesquisa;
8. De posse do fechamento do banco de dados, passou-se à realização dos procedimentos de manipulação e preparação necessários à transformação dos dados em informação, na busca pela observação das variáveis desejadas. A primeira ação cumprida nesta etapa foi a extração dos registros das organizações incidentes nas reuniões das CS, constantes no campo “Lista de participantes”, nas páginas iniciais das atas. Este esforço percorreu todo o quantitativo de atas, gerando como produto uma listagem de todas as organizações presentes no período de análise, distribuídas em suas respectivas CS. Tal resultado tornou-se de início uma referência para a exploração de variáveis

⁹ O autor aproveita este espaço para manifestar gratidão aos servidores do MAPA responsáveis pelo atendimento às solicitações realizadas ao longo da pesquisa. Registra-se que em todas as solicitações feitas por meio do E-SIC, obtiveram-se respostas completas e objetivas, com nítido interesse e solicitude em sanar as dúvidas apresentadas.

¹⁰ Nestas condições, apenas as CS de Cerveja, Erva Mate e Indústria de Pescados não foram contempladas.

¹¹ Este número inclui a estimativa das atas de três reuniões em 2014 para cada uma das CS – Aves e Suínos e Culturas de Inverno – existentes no período, mas sem registro de reuniões.

¹² Apenas a ata da Reunião nº 28 da CS de Milho e Sorgo e as seis atas mencionadas não foram obtidas.

quantitativas e categóricas, a exemplo das análises promovidas em *número e tipo* no âmbito da dimensão *Atores*;

9. A listagem de organizações por CS passou, na etapa seguinte, por um tratamento, destinado à criação de um banco de dados de referência, contendo variáveis de interesse para a pesquisa. O maior desafio deste momento foi a busca pelo nome das organizações presentes, haja vista o seu registro por meio de siglas ou abreviações no plano das atas. Assim, como recurso à montagem do referido banco, pautou-se pelo esforço de pesquisa das siglas e abreviações na *internet*, tomando como prioritárias as informações prestadas pelos *sites* e domínios institucionais. Nos casos omissos, os termos passaram a ser buscados dentro das próprias atas, procurando referências ao nome das organizações, até mesmo pelo nome dos representantes envolvidos. Como resultado, deixou-se de obter as informações de 11 organizações¹³ não identificadas nas estratégias de busca, conjunto que representa apenas 1,4% do total de entidades envolvidas. A definição dos nomes das organizações contribuiu, assim, para o conhecimento dos atores envolvidos, facilitando a sua categorização;
10. Em concomitância com a pesquisa do nome das organizações, procurou-se estender o banco de dados à definição de variáveis categóricas de interesse da investigação. Avançou-se assim na classificação das organizações em categorias como: i) natureza (organizações estatais, da sociedade e outras); e subcategorias: i.i) tipo, sendo: Estatais (Órgãos do MAPA; Poderes executivos e legislativos subnacionais; Instituições de ensino e pesquisa; Poder executivo federal; Institutos; Agências; Empresas públicas; Legislativo federal; Outros); da Sociedade (Associações; Sindicatos; Federações; Confederações; Movimentos sociais, redes e entidades; Representação profissional; Outros) e Outros¹⁴ (Empresas privadas; Cooperativas; Institutos; Câmaras técnicas/setoriais estaduais; Organizações internacionais; Outros; Não identificadas). A formação das referidas subcategorias se deu forma flexível, observando a importância do tipo de organização para a análise pretendida e o seu nível de representação dentro do conjunto de atores. Além desta categorização, buscou-se também a identificação das organizações em sua: ii) Abrangência, sendo a abrangência territorial (nacional, regional, estadual, distrital, municipal); e a abrangência setorial (insumos, produção agropecuária, agroindústria, comercialização,

¹³ As organizações não encontradas foram: ADC, ARLEOZA, COOPERBRAS, CTREE, FL, SIFTEAM, SPR, URB AGRO, VA, CONATIBA e FUNSISAL.

¹⁴ A categoria “Outros” foi definida pelo critério de não enquadramento em interesses estritamente estatais ou sociais, incorporando organizações de interesse privado e mistas.

interprofissional¹⁵ e outros), sendo ambas as categorias aplicadas apenas ao tipo associações. A atribuição de valores às variáveis gerou, portanto, importantes insumos para a pesquisa empírica, utilizados especialmente nas análises das dimensões *Atores* e *Estrutura*;

11. Os trabalhos de contagem e categorização das organizações participantes nas CS foram então sucedidos pelos procedimentos demandados pela metodologia de ARS, no que diz respeito à formação dos bancos de dados. O primeiro passo nesta fase consistiu na construção das matrizes individuais das *sub-redes*, com as relações entre atores e as reuniões de CS, utilizando a frequência das organizações nas reuniões das instâncias como critério binário de presença (0 para ausência, 1 para presença). Estas matrizes, em um segundo momento, deram origem à matriz da *grande rede* da política agrícola, utilizando o mesmo critério de presença, considerando a incidência das organizações nas CS. Neste nível de análise, adotou-se como definição da “afiliação” a ocorrência de participação de ao menos uma reunião da referida instância no período analisado. No caso da preparação da matriz da *grande rede*, realizou-se também uma matriz de atributos das organizações, categorizando pelo tipo de interesse (0 para Estado, 1 para sociedade e 2 para outros interesses);
12. As matrizes confeccionadas foram então inseridas no *software* UCINET, permitindo a efetiva utilização dos recursos da ARS. As medidas, suas descrições, resultados e o uso realizado foram então resumidos no Quadro 3, considerando suas aplicações no trabalho:

¹⁵ A classificação “interprofissional” baseou-se nas associações que reúnem dois ou mais categorias, abrangendo assim, mais de um segmento da cadeia produtiva.

Quadro 3 – Recursos, descrições, insumos, resultados para a aplicação metodologia da ARS .

Recurso	Descrição	Insumo	Resultado	Uso
Visualização gráfica	Grafo com a representação da rede de afiliação entre atores e CS;	Matriz $A_{753,28}$, sendo 753 organizações e 28 CS	Grafo de rede de afiliação: grande rede (<i>two mode</i>)	Dimensão: Estrutura
	Grafo com representação da rede de co-afiliação entre atores;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de atores envolvidos na CS	Grafos de redes de co-afiliação: sub-redes (<i>one mode</i>)	Dimensão: Estrutura
	Grafo com representação da rede de afiliação selecionada entre atores e suas CS;	Matriz $A_{33,28}$, sendo 33 organizações e 28 CS	Grafo de rede de afiliação: organizações com freq. ≥ 7 em CS (<i>two mode</i>)	Variável 3.4) Intensidades das relações
	Grafo com representação da rede de sobreposição entre CS;	Matriz A de ordem 28, sendo 28 o número de CS	Grafo de rede de sobreposição: análise de relações entre CS (<i>one mode</i>)	Variável 3.3) Padrão das relações
Densidade	Densidade da rede de afiliação: mede a proporção de interações realizadas na rede; $D = l / (m \times n)$, sendo l o número de laços, m o número de organizações e n o número de CS;	Matriz $A_{753,28}$, sendo 753 organizações e 28 CS	Proporção de afiliações da totalidade de atores às CS;	Variável 3.5) Densidade (rede de afiliação)
	Densidade das redes de co-afiliação: trata-se de uma rede valorada, portanto, a densidade é definida como o número médio de laços; $D = \sum v_k / (g(g-1))$, sendo $\sum v_k$ o valor do somatório dos laços e $g(g-1)$ o total de laços possíveis entre os atores;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de atores envolvidos na CS	Proporção do número médio de laços entre atores;	Variável 3.5) Densidade (redes de co-afiliação)
	Densidade das redes de sobreposição: trata-se de uma rede valorada, portanto, a densidade é definida como o número médio de laços; $D = \sum v_k / (g(g-1))$, sendo $\sum v_k$ o valor do somatório dos laços e $g(g-1)$ o total de laços possíveis entre eventos;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de reuniões das CS	Número médio de eventos compartilhados entre atores;	Variável 3.5) Densidade (redes de sobreposição)
Centralidade	Centralidade de grau: pode ser calculada pela fórmula $Cd(ni) = \sum (x_{ij})$, sendo x_{ij} o número de relações observadas entre o ator i e os j atores da rede;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de atores envolvidos nas CS	Organizações com maior indicador de centralidade;	Variável 3.7) Centralidade
	Centralidade de intermediação: pode ser calculada pela expressão $Cc(ni) = 1 / \sum (d_i)$, sendo d_i as distâncias geodésicas entre o ator i e os g atores da rede;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de atores envolvidos nas CS	Organizações com maior indicador de centralidade;	Variável 3.7) Centralidade
	Centralidade de proximidade: pode se expressar pela fórmula $Cb(ni) = \sum (gjk(i)/gjk)$, em que se capta a proporção de distâncias geodésicas entre atores j e k que passam pelo ator i;	Matrizes A de ordem n, sendo n o número de atores envolvidos nas CS	Organizações com maior indicador de centralidade;	Variável 3.7) Centralidade

Fonte: Elaborado pelo autor

13. Os recursos disponíveis ao emprego na análise previstos pelo Quadro 3 puderam ser usufruídos a partir da utilização do *software* UCINET, tendo como meio de visualização gráfica o apoio da ferramenta NetDraw, utilizada nas saídas das redes trabalhadas. Este recurso no âmbito desta pesquisa foi adotado na determinação dos insumos empregados na descrição da dimensão *Estrutura* e de suas variáveis específicas, como o 3.3) *Padrão das relações* e a 3.4) *Intensidade das relações*. Do ponto de vista deste capítulo, foram tomadas como base as imagens resultantes das redes, discutidas à luz da contextualização histórica;
14. Já as medidas calculadas pelas ferramentas do UCINET – densidade e centralidade – serviram de base para a discussão de suas variáveis específicas. Neste processo, destaca-se como necessidade metodológica a adequação do insumo ao seu respectivo objeto de medida, demandando a transformação das matrizes em cada caso específico. No tocante, por exemplo, às medidas de centralidade, tornou-se necessário “dicotomizar” as matrizes valoradas das *sub-redes*, adaptando-as aos pressupostos próprios de tal mensuração.

O passo a passo descrito como percurso metodológico nesta seção não objetivou como já comentado, se estender no plano do detalhamento dos cálculos e procedimentos de manuseio da técnica de ARS e do *software* empregado¹⁶. Como estratégia de auxílio pautou-se pela adoção de comentários e notas metodológicas ao longo do trajeto analítico, na busca pelo esclarecimento das ferramentas e medidas empregadas. Já do ponto de vista geral, no presente capítulo, buscou-se desenvolver as dimensões de análise da pesquisa, trabalhando as suas variáveis de forma sequencial. O longo percurso realizado servirá, como será observado no último capítulo, para a realização de um balanço da análise empírica, provendo conclusões sobre o objeto em estudo.

5.2. Atores

A análise da dimensão *Atores* da rede da política agrícola pode ser feita em dois níveis, considerando i) a *grande rede* da política, com a totalidade de atores e ii) as *sub-redes*, delimitadas pelo próprio critério de setorialidade das câmaras. A observação das variáveis

¹⁶ O detalhamento da metodologia de ARS pode ser obtido em Wasserman e Faust (1994), Borgatti et alii (2013) e Higgins e Ribeiro (2018). Considerações sobre o manuseio do *software* UCINET podem ser adquiridas em <https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/home>.

desta dimensão revelou para os anos de 2014 a 2018, o perfil bastante fragmentado da rede da política agrícola, compreendendo um grande número de organizações com variadas funções e interesses.

A partir da variável 1.1) *Número de Atores* foi possível observar a participação de 753 organizações¹⁷ na *grande rede* da política agrícola, apontando para um quadro de alta fragmentação da representação de interesses. Esta constatação, no entanto, deve vir acompanhada de um olhar desagregado, considerando a mesma variável de forma independente para cada uma das *sub-redes* da política. Tal análise, apresentada na Tabela 1, permite apontar para a inexistência de padrões na quantidade de organizações que frequentaram as reuniões das CS no período analisado. Os números, no entanto, sugerem a instabilidade na permanência das organizações ao longo do tempo, baseada no fato de que em todas as instâncias, a quantidade de organizações presentes excede as 30 representações (25 oficiais e cinco convidadas) previstas para a composição. As CS apresentaram, neste sentido, uma incidência média de 56 organizações, sendo a câmara de equideocultura aquela com menor participação (37) e a da fruticultura, a câmara com maior número de participações (96). Tais resultados indicam que determinadas instâncias possuem um público mais limitado, o que por hipótese pode decorrer tanto de uma menor fragmentação dos interesses, quanto de um menor prestígio do espaço enquanto *lócus* para a formulação da política setorial. Outros espaços como a CS da fruticultura, por sua vez, apresentam uma ampla variedade de atores, condição que tende a dificultar o dinamismo dos pleitos, em função de um possível maior volume de demandas e interesses. O caso da fruticultura se mostra ainda emblemático para avaliar a pertinência da definição setorial/por produto destas instâncias de participação, uma vez que reúne representações de diversos fruticultores e demais interessados em apenas um espaço de discussão da política.

A observação da composição de interesses da política agrícola brasileira, tanto no nível da *grande rede* quanto das *sub-redes* revelou um perfil de representação altamente fragmentado. Este resultado permite levantar a hipótese, por meio da literatura de *policy networks*, de que o processo de formulação da política se aproxime do modelo de *issue networks*, se analisado o aspecto da multiplicidade de atores e seu possível impacto prejudicial à elaboração de consensos. Tal percepção, no entanto, deve vir acompanhada de um exame mais aprofundado acerca da frequência dos participantes, seu perfil e os próprios

¹⁷ As 37 subunidades do MAPA foram contabilizadas de forma separada dos outros órgãos do Executivo federal, uma vez que se mostram uma variável importante para a análise das capacidades políticas.

padrões de interação gerados no âmbito das redes. Estas e outras dimensões serão discutidas nas etapas seguintes de forma a iluminar tal hipótese.

Tabela 1 – Número de organizações participantes das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Câmara Setorial	Número de organizações
Açúcar e Alcool	55
Algodão	52
Animais de estimação	45
Arroz	71
Aves e Suínos	56
Borracha	45
Cacau	77
Cachaça	76
Caprinos e Ovinos	52
Carne Bovina	65
Citricultura	61
Culturas de inverno	42
Equideocultura	37
Feijão	57
Fibras naturais	43
Florestas Plantadas	74
Floricultura	44
Fruticultura	96
Hortaliças	47
Leite	68
Mandioca	46
Mel	62
Milho e Sorgo	43
Oleaginosas e Biodiesel	46
Óleo de Palma	41
Soja	57
Tabaco	49
Vinho	55

Fonte: Elaborado pelo autor

Além da análise puramente quantitativa, a presente dimensão pode ser também contemplada quanto à variável 1.2) *Tipo de Atores*, buscando identificar os tipos de organizações e interesses que compõem as redes da política agrícola. A desagregação neste enfoque busca distinguir, sobretudo, os interesses do Estado em uma visão não monolítica, e os da sociedade, compreendendo os grupos interessados na política setorial. Os resultados desta variável encontram-se na Tabela 1, que expõe o número e o percentual de participantes de acordo com o tipo de organização e seu interesse.

Em consideração ao perfil dos atores, foi possível constatar, entre 2014 e 2018, a incidência de 160 organizações estatais nas reuniões das CS, compreendendo 21,25% dos

interesses da *grande rede* da política agrícola. Deste total, foram observadas 28 representações de poderes executivos e legislativos subnacionais, tais como secretarias estaduais e municipais ligadas à agropecuária, abastecimento e desenvolvimento rural, além de prefeituras e câmaras municipais. Do nível estadual estiveram presentes secretarias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rio Grande do Sul, Bahia, Santa Catarina, Pará, Sergipe, Espírito Santo, Amazonas, Minas Gerais, Maranhão, Acre e Paraná. Outras secretarias temáticas ou setoriais também se fizeram presentes, sendo as principais a Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços do estado de Goiás, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado da Bahia e a Secretaria de estado de Projetos Estratégicos do Pará. Esta forte participação dos governos estaduais na rede da política agrícola denota tanto a variada e difundida composição setorial agrícola da economia brasileira, quanto a dependência dos estados em relação aos instrumentos de políticas agrícola comandados pela instância federal, como assuntos relacionados à tributação, financiamento, infraestrutura, entre outros. Já do plano municipal, foram observadas Prefeituras, Câmaras e Secretarias de municípios que se destacam em atividades agrícolas específicas, como é o caso da produção e industrialização do tabaco em Cruz das Almas/BA e Santa Cruz do Sul/RS, do arroz em Alegrete/RS e do leite em Uberlândia/MG.

Além dos poderes executivo e legislativo subnacionais, as CS contaram entre 2014 e 2018 com extensa presença de Instituições de Ensino federais e estaduais, ligadas à pesquisa e desenvolvimento das cadeias produtivas do agronegócio. Neste período foram observadas 24 representações de universidades públicas como UnB, UNESP, UFBA, UFG, UFGD, UFLA, UFSM, UFU, UFMT, UFMS, UNIPAMPA, UFPR, UFRB, UFRJ, UEPA, UEMA, UNIOESTE, Unicamp e Esalq/USP. A presença destas instituições se justifica pelo seu corpo de especialistas em áreas como agronomia, zootecnia, medicina veterinária, dentre outras, que se fazem presentes para aconselhar e coletar problemas relacionados à produção, em temas como melhoramento genético, patologias animais e vegetais, desenvolvimento de produtos, etc. Destas instituições tem-se grande destaque para o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), grupo de pesquisa do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Esalq/USP, especializado em temas como custos e gestão do agronegócio, defesa agropecuária, impacto de novas tecnologias e produção e divulgação de estatísticas e indicadores do setor. A participação destas organizações denota, neste sentido, uma grande capilaridade das questões do agronegócio no ensino superior brasileiro, em

atividades de ensino, pesquisa e extensão. A posição ocupada na rede expõe, assim, a multiplicidade de interesses e a extensão dos atores envolvidos no processo produtivo.

No que diz respeito às representações do poder executivo federal foi possível observar a presença de um conjunto variado de ministérios, denotando o caráter multissetorial da política agrícola. Desta categoria tomaram parte das reuniões das CS as pastas de Ciência e Tecnologia (MCTIC); Defesa (MD); Fazenda (MF); Indústria e Comércio (MDIC); Integração (MI); Pesca e Aquicultura (MPA); Relações Exteriores (MRE); Meio Ambiente (MMA); Minas e Energia (MME); Desenvolvimento Agrário (MDA) e Desenvolvimento Social (MDS). Esta fragmentação das representações do Estado apontaria no entendimento das *policy networks*, para um quadro de descentralização dos instrumentos da política agrícola, a julgar pela presença de pastas ligadas ao financiamento (MF) e ao comércio internacional (MRE), dimensões centrais da política. Aliado a isso, observou-se a participação de organizações que, por natureza, podem atuar como pontos de veto aos interesses predominantes, sobretudo em temas agrários e ambientais, como é o caso do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Na prática, a presença desta representação pode servir como um indicador para a permeabilidade de interesses divergentes na rede da política agrícola, levando à possibilidade de dissensos que venham a influenciar nas interações e no processo decisório.

Tabela 2 – Perfil das organizações participantes das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

		Número de organizações	Percentual (%)
Estado	Órgãos do MAPA ¹⁸	43	5,71%
	Executivos e Legislativos subnacionais ¹⁹	28	3,72%
	Instituições de ensino e pesquisa	24	3,19%
	Executivo federal	15	1,99%
	Institutos	12	1,59%
	Agências	12	1,59%
	Empresas públicas	7	0,93%
	Legislativo federal	5	0,66%
	Outros	14	1,86%
	Subtotal	160	21,25%
Sociedade	Associações	205	27,22%
	Sindicatos	59	7,84%
	Federações	39	5,18%
	Confederações	13	1,73%
	Movimentos sociais, redes e entidades	9	1,20%
	Representação profissional	8	1,06%
	Outros	33	4,38%
	Subtotal	366	48,61%
Outros	Empresas privadas ²⁰	142	18,86%
	Cooperativas	22	2,92%
	Institutos	16	2,12%
	Câmara técnicas e setoriais estaduais	12	1,59%
	Organizações internacionais	8	1,06%
	Outros	15	1,99%
	Não identificadas ²¹	12	1,59%
	Subtotal	227	30,15%
Total		753	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

Outro ponto observado no formato da representação ministerial constante nas CS foi a fragmentação do próprio interesse agrícola no plano estatal, fato evidenciado pela presença

¹⁸ Inclui as empresas públicas Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP).

¹⁹ Secretarias de estado, Prefeituras, Secretarias municipais, Câmaras de Vereadores, Frentes Parlamentares estaduais.

²⁰ Nesta categoria foram agrupadas empresas de todos os ramos, desde a produção agropecuária à empresas especializadas em consultoria.

²¹ Os registros destas organizações e seus respectivos representantes nas atas foram insuficientes para a identificação de nomes, tipos e grupo de interesse.

dos ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Pesca e Aquicultura (MPA). Tais estruturas, como já comentado, implicaram, no plano político, na perda do poder e da centralidade do MAPA enquanto órgão único e responsável pelos assuntos do setor agropecuário brasileiro. A presença do MDA, em especial, denota a convivência de modelos de desenvolvimento rural distintos no plano das CS, podendo servir também como um indicativo da permeabilidade de interesses da rede da política agrícola. Estas disputas políticas e a sua manifestação nas relações entre os grupos de interesse e o aparato estatal, encontram-se bem delimitadas em Santos (2011), que analisa a configuração de duas coalizões da agricultura no plano governamental: uma liderada pelo MDA e movimentos sociais como o MST e a Contag e outra ligadas ao MAPA e às organizações patronais. As conclusões do autor, reforçadas pelo discurso de diversas organizações representantes do setor a nível nacional²² convergem no sentido da progressiva perda de capacidade do MAPA e a indevida formatação de “duas agriculturas”, tratadas por pastas e recursos distintos no plano estatal.

Para além das representações ministeriais, foi possível observar entre 2014 e 2018 a presença de 12 agências estatais, ligadas a temas de política como regulação, defesa agropecuária e desenvolvimento. Na primeira categoria foram observadas a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A maior parte das agências constantes, no entanto, são representações estaduais voltadas, sobretudo, à defesa agropecuária, de estados como Bahia, Ceará, Paraná e Pará. Estes órgãos se fazem responsáveis, no nível estadual, pela política de fiscalização, inspeção e garantia da conformidade da produção e comercialização de produtos e insumos de origem agropecuária. A presença de tais agências nestas instâncias de participação pode estar relacionada com o fortalecimento da política de defesa agropecuária, materializada, sobretudo, na ação e ampla presença de departamentos, coordenações e divisões da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do MAPA nas reuniões das CS. Outros destes órgãos também estiveram presentes ligados à temática da produção e do financiamento das cadeias produtivas, como é o caso das representações das agências de desenvolvimento de estados como Pernambuco e Ceará.

A participação de organizações estaduais nas reuniões das CS também pode ser notada pela análise das categorias institutos e empresas públicas, que atestam a incidência de órgãos de assistência técnica e extensão rural, pesquisa e desenvolvimento agrícola, meio ambiente e recursos hídricos, defesa agropecuária, entre outros. No período analisado foram

²² Representantes do setor se manifestam de forma contrária à progressiva perda de poder do MAPA no controle da política agrícola: <https://www.sna.agr.br/ministerio-da-agricultura-perde-autonomia-e-recursos/>

observados 12 institutos e sete empresas públicas atuando como órgãos de apoio das políticas agrícolas estaduais, de estados como Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Pará e Bahia. A participação destas instituições reforça a constatação acerca da condição de dependência por parte das atividades agrícolas estaduais em relação aos instrumentos e decisões da política nacional. Esta configuração, como se pode observar, acaba reforçando as relações entre entes federados, ampliando a participação na rede da política agrícola. Na categoria institutos figuraram ainda importantes institutos nacionais com interesses e finalidades específicos para o setor agropecuária, como o IPEA, o INPI, o IBGE, o IBAMA, o IBICT e o INMETRO. A presença destes órgãos evidencia assim a abrangência e capilaridade da política agrícola no plano estatal, considerando, por exemplo, temas relacionados às pesquisas estatísticas conduzidas pelo IBGE, como o Censo Agropecuário; e a certificação e conformidade realizada pelo INMETRO.

Além das diversas representações do poder executivo na composição do interesse estatal da rede da política agrícola, foi também possível observar a participação de organizações vinculadas ao poder legislativo. Nos anos analisados, constatou-se a presença de representantes do Senado e da Câmara dos Deputados em diversos pleitos das CS, explicitando o estreitamento entre o processo consultivo e de formulação da política e sua materialização no âmbito legislativo. Esta relação demonstra, para além do setor burocrático, a presença do componente político no âmbito da rede, integrando o corpo técnico aos atores do sistema representativo. Ainda no plano das representações do Congresso Nacional estiveram presentes membros da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e das Frentes Parlamentares da Agropecuária (FPA) e da Silvicultura (FPS). A incidência de atores destas organizações corrobora com o argumento de que as CS, enquanto espaço de interlocução entre atores públicos e privados, possam contribuir também para a integração entre os poderes do próprio Estado, estreitando o Executivo e Legislativo no contexto da formulação da política agrícola. Tal condição, junto do relacionamento com os grupos de interesse figuram em Smith (1993) como um importante indicativo da construção de uma *policy network*, formatando as relações de uma comunidade de política. As questões específicas do poder legislativo, a despeito de não figurarem como elemento central deste estudo, constituem importante dimensão para uma análise mais extensa da rede da política agrícola, tendo em vista a força política do agronegócio neste terreno, já mencionada em seções anteriores.

Outras organizações estatais com presença observada nos espaços de interlocução setorial se ligam a funções de controle, como é caso de órgãos como da Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU); organizações ligadas ao sistema financeiro, como o Banco Central (BACEN) a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); órgãos consultivos da política comercial, como a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). A presença desta última se mostra de fundamental importância para a política setorial, na medida em que as CS concentram cadeias produtivas com produção fortemente voltada para a exportação, sendo de grande relevância as negociações da CAMEX em temas como tributação, competitividade e demais assuntos relacionados à padronização, classificação e certificação de bens comercializados a nível internacional. Além destas representações foram também observadas algumas entidades associativas do tipo intermunicipal, como associações e confederações de municípios produtores, em culturas como tabaco e cítricos, entre outros.

Por fim, ainda na categoria de atores do Estado, buscou-se perceber a incidência das representações do MAPA nos pleitos das CS, compreendendo sua forma de inserção na rede da política agrícola. A observação deste ator, dentre todos os representantes estatais, possui notável especialidade, na medida em que permite avaliar de forma prática a operação das capacidades políticas proporcionadas pelo órgão, ou seja, a atividade das CS. Assim, importaria averiguar a presença de setores da burocracia do MAPA responsáveis pela formulação e execução das diversas frentes da política agrícola, permitindo atestar sobre os laços construídos entre a dimensão técnico-administrativa do ministério e os grupos de interesse setorial e demais órgãos estatais. Tal indicador pode ser contemplado na Tabela 3, que detalha a presença de 43 subunidades vinculadas ao MAPA e seus respectivos números de participações em CS²³. O exame dos dados permite atestar a grande variedade de estruturas internas ao ministério e sua extensa participação na rede da política agrícola, apontando para o grande envolvimento dos burocratas com os demais atores e organizações. Uma percepção importante acerca desta variedade diz respeito à dimensão vertical das representações, tendo sido observadas desde participações de caráter mais político, ligadas diretamente ao ministro como assessorias e coordenações, como de caráter técnico, a exemplo das empresas públicas e sociedades de economia mista, responsáveis pela operação das políticas agrícolas. No primeiro caso foram observadas importantes presenças, como o Gabinete do Ministro (GM), responsável pelo encaminhamento de temas prioritários, recolhidos nas CS, para a agenda do

²³ Os valores foram computados de maneira independente para cada subunidade, contabilizando da forma como o órgão foi registrado nas atas, sem considerar as vinculações entre secretarias, departamentos, divisões, etc.

ministro, e a Assessoria Parlamentar (ASPAR), incumbida de promover o acompanhamento das propostas formuladas nas CS no âmbito do processo legislativo. A este grupo, soma-se a participação da Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACST), importante capacidade criada para a viabilização das dinâmicas dos trabalhos das CS. Tal órgão, como analisado nos capítulos anteriores, representou um passo fundamental para garantir o funcionamento da rede da política agrícola, tendo sido observada a presença e o papel de coordenação das atividades de todas as referidas instâncias.

No plano dos órgãos específicos, responsáveis pelos temas da política agrícola, observou-se a presença de praticamente todas as secretarias do ministério, bem como a especificação de seus departamentos, coordenações e divisões vinculadas. A incidência destes órgãos constitui elemento essencial para a análise, permitindo atestar a inserção da burocracia no campo da política.

Tabela 3 – Órgãos do MAPA presentes nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Tipo e nome do órgão	Presenças
Órgãos de assessoramento direto ao ministro	
Gabinete do Ministro (GM)	2
Assessoria Parlamentar (ASPAR)	3
Secretaria Executiva (SE)	8
Assessoria de Comunicação e Eventos (ACE)	1
Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACST)*	28
Assessoria de Comunicação Social (ACS)	2
Assessoria de Gestão Estratégica (AGE)	1
Coordenação-Geral de Apoio Técnico Administrativo (CGATA)	7
Coordenação Geral Logística e Serviços Gerais (CGLSG)	1
Órgãos específicos singulares	
Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA)	16
Coordenação Geral de Articulação Institucional (CGAI)	4
Coordenação Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (CGSVAI)	1
Departamento de Fiscalização e Insumos Agrícola (DFIA)	2
Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP)	5
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA)	5
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (DIPOV)	7
Departamento de Sanidade Vegetal (DSV)	6
Departamento de Saúde Animal e Insumos Pecuários (DSA)	6
Divisão de Inspeção de Leite e Derivados (DILEI)	2
Divisão de Acompanhamento e Suporte à Fiscalização (DASF)	1
Coordenação Geral de Laboratórios Agropecuários (CGLA)	1
Laboratório Federal de Defesa Agropecuária (LANAGRO)	1
Secretaria de Política Agrícola (SPA)	27
Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP)	3

Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI)*	3
Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo (SPRC)*	14
Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade (DSP)	5
Coordenação de Boas Práticas e Bem-estar Animal (CBPA)	1
Secretaria de Produção e Agroenergia (SPAЕ)**	6
Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI)	15
Instituto Nacional de Meteorologia (INMET)	1
Empresas públicas	
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	26
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	22
Sociedades de Economia Mista	
Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP)	2
Outros órgãos	
Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)	4
Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SFAs)	8
Total de Presenças	247

Fonte: Elaborado pelo autor

* Órgãos com alteração de nome no período de análise, decorrente, sobretudo, de reformas administrativas;

** Órgãos extintos.

A Tabela 3 aponta para a presença de secretarias ligadas à Defesa Agropecuária (SDA), Política Agrícola (SPA), Aquicultura e Pesca (SAP), Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI), Mobilidade Social, Produção Rural e Cooperativismo (SPRC), Produção e Agroenergia (SPAЕ) e Relações Internacionais (SRI). Observa-se ainda a prevalência das subunidades da SDA, com seus departamentos de fiscalização, inspeção e sanidade de produtos de origem animal e vegetal. Esta situação sugere a posição de centralidade da política de defesa agropecuária nas CS, situando sua burocracia específica como atores centrais na rede da política agrícola. Outra secretaria com grande destaque nas discussões, haja vista o papel próprio de coordenação da política, é a SPA, com presença registrada em praticamente todas as CS. Como será observado à frente, tal secretaria assume papel central no âmbito da rede, considerando sua grande frequência nas reuniões.

Além da SDA e da SPA, duas outras secretarias manifestaram extensa participação nas instâncias analisadas, relacionadas a áreas de política fortalecidas pelo MAPA. A SRI, como já enfatizado, passou a dispor de grande papel de articulação da política comercial agrícola, tomando importantes funções antes desempenhadas pelo MRE. Como se pode observar, a secretaria se mostrou presente, entre 2014 e 2018, em 15 CS, o que corrobora com o perfil

exportador do agronegócio brasileiro a importância da dimensão internacional para a política setorial. A outra secretaria com larga incidência na rede, se mostrando presente em 14 CS, foi a SPRC, também fortalecida a partir de 2003 com a reformulação do ministério. O caso desta secretaria sugere a consolidação das diretrizes sociais incorporadas pelo governo Lula à política de desenvolvimento rural a partir de 2003, com a inserção do pequeno agricultor e a ênfase no papel do cooperativismo e do associativismo. Tal orientação é apontada por Lacerda (2009) que discute sobre as motivações do governo Lula na escolha de Roberto Rodrigues, líder do cooperativismo brasileiro, para a função de comando do MAPA. Os indícios do fortalecimento deste modelo podem ser encontrados também na forte presença de representantes de cooperativas agrícolas nos pleitos das CS.

Além das secretarias mencionadas foi possível averiguar a forte participação de órgãos responsáveis pela execução das políticas como é o caso da Embrapa, com as ações voltadas à pesquisa agropecuária e a Conab, responsável pelos assuntos do abastecimento nacional. Estas empresas públicas, vinculadas ao MAPA, participaram respectivamente, de 26 e 22 CS no período analisado, o que representa um alto nível de cobertura em termos de cadeias produtivas. A alta frequência desses órgãos, como será visto à frente, representa o contato sistemático do ministério com os demais atores da rede, evidenciando a existência de interlocução com um setor da burocracia responsável diretamente pela execução da política. As outras subunidades presentes, por fim, foram a CEAGESP, companhia de abastecimento localizada em São Paulo, a CEPLAC, órgão de apoio à cacauicultura brasileira e as Superintendências Federais do MAPA (SFAs) a nível estadual. A presença destas últimas se deu por parte de estados como Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte, sinalizando, no sentido das capacidades estatais, para a penetração das ações ministeriais no nível subnacional.

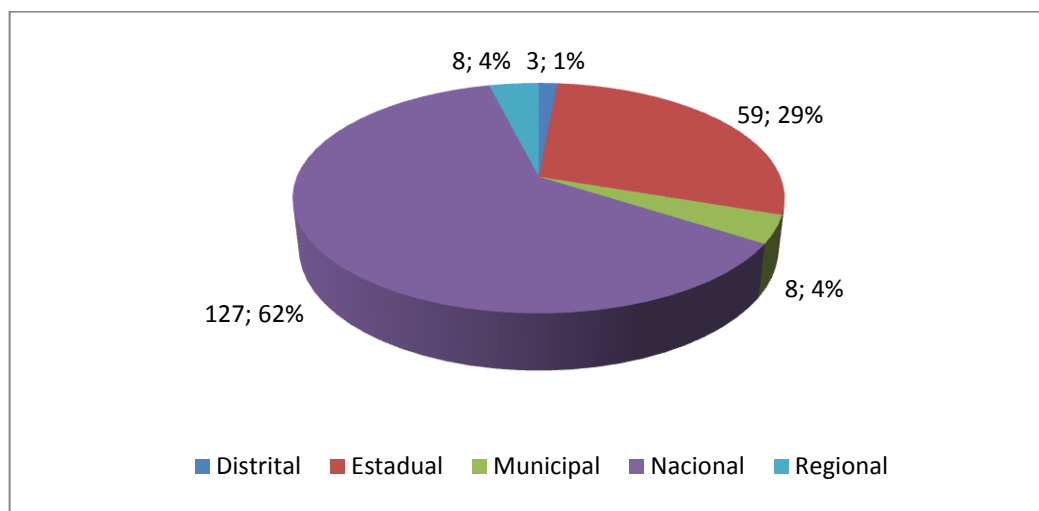
Ainda em consideração à variável 1.2) *Tipo de atores*, se faz necessário analisar a incidência das organizações advindas da sociedade, observando o perfil das representações dos grupos com interesse na política agrícola. Para esta finalidade torna-se útil considerar o volume e a variedade de atores e suas formas organizacionais envolvidas na representação dos diversos segmentos das cadeias produtivas agropecuárias. Esta análise pode ser ainda complementada pela avaliação da composição dos segmentos e o seu nível de representação de base territorial, desagregando as dimensões subsetoriais e regionais que caracterizam as organizações na rede da política.

Os dados da Tabela 2 apontam no período de 2014 e 2018, para a participação de 366 organizações da sociedade, respondendo por 48,61% dos atores envolvidos com a *grande rede* da política agrícola. Deste total, foi possível observar a prevalência de organizações alinhadas com o interesse do capital, seja da produção agropecuária, indústria ou comercialização. Tal fato, aliado ao baixo número de representações ligadas aos trabalhadores rurais, sinaliza para a recorrência do padrão excludente das relações entre o Estado e o setor, reforçando o padrão bipartite observado em experiências anteriores (Takagi, 2000). A baixa representatividade do trabalho rural pode ser constatada pela presença de apenas oito organizações de tal interesse no âmbito das CS, tendo como destaque a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins (CNTA) organizações de cúpula ligadas ao sistema trabalhista sindical. Outras incidências foram as federações de trabalhadores rurais do Paraná e do Rio Grande do Sul e sindicatos de trabalhadores ligados, sobretudo, às indústrias de fumo baianas e gaúchas. A baixa participação de trabalhadores na rede da política confere à categoria uma primeira característica marcante, qual seja o perfil empresarial dos grupos não estatais presentes nas CS. Tal condição levanta ainda, em convergência com a literatura das *policy networks*, a hipótese de que grupos com potencial de veto às propostas de política da rede sejam excluídos *a priori* pelo Estado, no caso pelo próprio MAPA, de maneira a tornar mais viáveis as decisões da comunidade. Esta hipótese será testada e enriquecida mais à frente, considerando os elementos contextuais da política agrícola e o perfil do licenciamento das organizações.

A categoria de organizações sociais com maior incidência no âmbito da *grande rede* da política agrícola foi a associativista, totalizando entre 2014 e 2018, 205 associações. A maior parte das presenças conforme o Gráfico 2 se deu pelo nível nacional, somando 127 associações (62%); seguida pelas representações estaduais, com o total de 59 associações (29%). A manifestação de um considerável contingente de organizações estaduais de interesse reforça a percepção, já constatada no caso dos atores estatais, acerca da dependência dos estados em relação aos instrumentos de política agrícola concentrados ao nível federal. Tal situação tende a emergir como consequência do modelo federalista brasileiro e do enfoque macroeconômico da política agrícola, com a importância da política cambial e tributária, de forte competência da União. Por fim, a presença de representações subnacionais se deu também com a observação de oito associações de caráter regional, envolvendo interesses

regionais de cadeias produtivas municipais e estaduais, oito do nível municipal e três oriundas do Distrito Federal, levando ao total de 8% das associações.

Gráfico 2 – Distribuição das associações de acordo com o nível de representação territorial



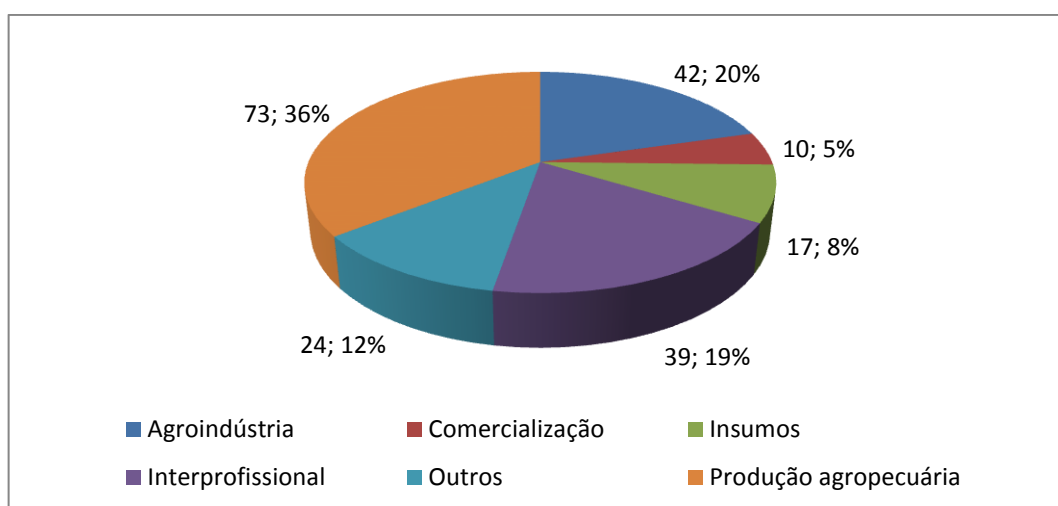
Fonte: Elaborado pelo autor

Além do nível territorial de representação foi também possível analisar o perfil das associações tendo como base os diversos segmentos das cadeias produtivas. Este interesse analítico se deve ao surgimento da definição “agronegócio”, que elevou o entendimento das atividades agrícolas e pecuárias a uma compreensão integrada, considerando o setor e suas cadeias produtivas como uma inter-relação de i) insumos; ii) produção agropecuária; iii) agroindústria (beneficiamento e processamento) e iv) transporte e comercialização. A aplicação desta categorização para as associações presentes nas CS permite um conhecimento mais aprofundado do tipo e das demandas de atores do empresariado rural, envolvidos com a formulação da rede da política agrícola.

Os dados para esta variável encontram-se sintetizados no Gráfico 3, que informa o volume o percentual de associações ligadas a cada um dos segmentos das cadeias produtivas agrícolas. Como se pode observar, a produção agropecuária, ou seja, o produto gerado “dentro da porteira” figura com o maior número de associações vinculadas, totalizando 73 (36%) organizações. Em segundo lugar, com 42 unidades (20%) encontram-se as representações da agroindústria, envolvendo atores da produção “fora da porteira”, das etapas de beneficiamento e processamento; ligados em especial à indústria alimentícia. A forte presença deste segmento apresenta, para além da produção de *commodities* agrícolas, um indicativo da intersectorialidade da agricultura brasileira e de seu avanço no sentido das atividades

industriais. Esta tendência pode também ser observada pela representatividade da categoria “interprofissional”, que indica o grupo de organizações que envolvem mais de um segmento, como por exemplo, as associações com atividades de indústria e comercialização. Tal categoria respondeu entre 2014 e 2018 por 39 (19%) das associações da rede da política agrícola, sinalizando para um processo de integração setorial, com a união de produtores de segmentos distintos na cadeia produtiva. Esta condição na prática sugere a ampliação da ação coletiva do empresariado do agronegócio, além de um processo de redução dos custos de transação, por meio do estabelecimento de formas e mecanismos particulares de coordenação.

Gráfico 3 – Distribuição das associações de acordo com o nível de representação setorial



Fonte: Elaborado pelo autor

Outros segmentos das cadeias produtivas também se fizeram representados nos pleitos das CS, como é o caso dos fabricantes de insumos agropecuários e de atores ligados à comercialização. Nestes casos foram observados, respectivamente, 17 e 10 organizações, respondendo juntas por 13% das associações constantes na rede da política agrícola. A presença destas representações, ainda que em menor volume, corrobora com as finalidades próprias da CS, qual seja a criação de espaços de interlocução capazes de promover o contato entre os mais diversos segmentos do setor. Por fim, foram observados também, outros tipos de associações, ligadas a importantes temas de política agrícola, como é o caso da certificação, dos transportes e logística, da modernização tecnológica, serviços de gestão agropecuária, entre outras. Neste quadro foram também incluídas associações de criadores de animais de estimação e de cavalos de corrida, setores contemplados pelas CS com

especificidades em seu ramo produtivo. No somatório desta categoria constatou-se a 24 organizações, representando 12% das associações incidentes da rede da política agrícola.

A grande quantidade de associações com representação nos pleitos das CS corrobora com as indicações colocadas pela literatura (Lamounier, 1994; Iglécias, 2007; Mancini, 2010) no que diz respeito à “pluralização” enquanto estratégia representativa do setor agropecuário. Tal tendência torna-se ainda mais evidente tendo em vista a fragmentação da agricultura em cadeias produtivas, com instâncias setoriais próprias para a troca de informações e pactuação de políticas. Este fenômeno, fruto da crescente especialização do setor, apresenta ainda como característica, a convivência entre associações de grande e pequeno porte, apontando para potenciais desníveis de poder nas negociações. Um exemplo deste caso se dá na cadeia produtiva de suco de laranja, com o grande poder exercido por grandes associações como a Associtrus e a CitrusBR na definição dos preços e condições de venda dos produtores de laranja, muitas vezes desamparados de capacidade de barganha ou com baixo nível de representação (Belik et alii, 2012). Esta questão torna-se evidente para o movimento associativista presente na rede da política agrícola no período em análise, tendo sido relatada a presença de pequenas associações de produtores em espaços de participação conjunta com grandes organizações de interesse, como é o caso da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), a Associação Brasileira dos Criadores de Suínos (ABCS), a Associação Brasileira do Comércio de Sementes e Mudas (ABCSEM), a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), a Associação Brasileira dos Exportadores de Gado (ABEG), a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), entre outras. A congregação destes diferentes níveis de representação tende a ser uma importante vantagem das instâncias públicas de participação – como é o caso da CS – na medida em que possibilita uma maior pluralidade de interesses e um maior equilíbrio do jogo de forças políticas, mediadas pelo poder estatal.

Após a categoria associações, a maior parte das organizações sociais da rede da política agrícola apresenta como origem o movimento sindical, totalizando 59 (7,84%) representações. Destes, apenas seis representavam interesses de alcance nacional, sendo os de maior destaque o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan), o Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (Sindirações) e o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg). Assim, diferentemente das associações, o maior número de representações desta categoria foi observado no plano estadual, sendo um total de 34 (57,62%) sindicatos. Este resultado guarda relação direta com a característica da representação do sistema corporativista brasileiro, com a predominância de

sindicatos a nível subnacional. Esta observação é corroborada com a manifestação de 13 (22,03%) sindicatos de origem municipal, oriundos, sobretudo, de estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia. Por fim, foram também observadas as representações de dois sindicatos regionais, das regiões sul e centro-oeste, organizando respectivamente os interesses de estados produtores de tabaco e trigo; além de três sindicatos do Distrito Federal, com representantes de caprino-ovinocultores e da apicultura.

Além dos sindicatos foi observada também a participação de 39 federações, respondendo por 5,18% dos atores da rede da política agrícola. A análise do perfil destas organizações releva também a preponderância da representação subnacional, sendo 31 federações estaduais frente a apenas oito de caráter nacional. Parte das federações (19) é originária do sistema corporativista sindical, destinado à representação dos interesses dos sindicatos frente aos governos estaduais. Desta subcategoria foi possível averiguar a presença de 12 federações da agricultura, de estado como Bahia (FAEB), Goiás (FAEG), Minas Gerais (FAEMG), Paraná (FAEP), Pará (FAEPA), Rio de Janeiro (FAERJ), Espírito Santo (FAES), Santa Catarina (FAESC), São Paulo (FAESP), Tocantins (FAET), Mato Grosso (FAMATO), Mato Grosso do Sul (FAMASUL) e Rio Grande do Sul (FARSUL), representando os interesses gerais dos setores agropecuários estaduais. Além disso, foi observada a participação de duas federações agrícolas ligadas aos trabalhadores rurais: a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná (FETAEP) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), ambas ligadas ao movimento trabalhista sindical. A presença destas federações, em seu volume e origem, sugere, respectivamente, a fraqueza da representação dos trabalhadores rurais no âmbito das CS e a representatividade de tal movimento advindo da região Sul do país. Por fim, foi ainda constatada nesta subcategoria, a participação de três federações de indústria – de São Paulo (FIESP), Minas Gerais (FIEMG) e Rio de Janeiro (FIRJAN) – sinalizando a manifestação de interesses próprios da agroindústria. Esta presença, apesar de pequena, corrobora com a crescente intersetorialidade da agricultura, com o crescimento das ações de processamento e beneficiamento da produção.

A outra parte das federações constante na rede da política agrícola procede de representantes de associações (9), criadores de animais de estimação (5), cooperativas (4) e empresas (2). Estas representações não se encontram vinculadas ao sistema corporativista, sendo a maioria ligada à congregação de interesses de nível nacional. No plano associativista, a maior parte (5) decorreu de representantes dos setores apícolas e melipolinicultores

estaduais, sugerindo a abrangência e o nível de organização do setor a nível nacional. Em relação às federações de criadores de animais de estimação foram observados atores ligados ao movimento cinófilo, ornitológico e felino, presentes especificamente na CS de animais de estimação. Já em relação às cooperativas observou-se a presença de atores oriundos das cadeias produtivas da lã, do arroz e do vinho, sendo as duas últimas ligadas aos produtores gaúchos. Por fim, se constatou também duas federações ligadas a interesses empresariais: a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Federação Nacional de Seguros Gerais (FENSEG), representando, respectivamente, instituições financeiras e de seguro. O perfil destas presenças, somadas às demais, evidenciam a natureza múltipla de interesses organizados em torno de federações, conferindo às CS um rol de atores extremamente variado. Esta condição atesta e corrobora com a percepção da amplitude e da fragmentação da rede da política agrícola.

Ainda em consideração às representações do sistema corporativista foi possível averiguar a presença de organizações de cúpula do sistema sindical, com destaque para a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). A participação desta entidade, como observado anteriormente, passou a ser objeto de controvérsia, tendo em vista o seu passado marcado por desarticulação e pelas práticas de cooptação por parte dos governos militares, fatos que em conjunto com a especialização da representação pelas associações, afetaram profundamente sua capacidade de representar o setor (Lamounier, 1994; Helfand, 1999). Do ponto de vista quantitativo, no entanto, como será visto mais à frente, a participação da CNA na rede da política agrícola se mostrou de grande significância no período 2014 a 2018, haja vista a sua presença e alta frequência em praticamente todas as CS. Outra organização do sistema sindical com importante participação nos pleitos das CS foi a Confederação Nacional da Indústria (CNI), principal representante do interesse industrial do país. Mais uma vez, a incidência de uma organização com este perfil se apresenta como indicativo da representatividade do segmento industrial das cadeias produtivas agrícolas. Além destas confederações, como dito anteriormente, foram encontrados registros de participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins (CNTA), totalizando apenas duas organizações de trabalhadores, com filiações de federações e de movimentos sindicais. Por fim, verificou-se a presença de outras confederações ligadas ao sistema corporativista sindical, como a Confederação Brasileira das Cooperativas de Laticínios (CBCL) e ao sistema desportivo, como a Confederação Brasileira de Hipismo (CBH). Outras

entidades observadas, agora de caráter associativista, foram confederações relacionadas aos interesses de criadores de pássaros, felinos e cachorros; e outras ligadas às cadeias produtivas da bananicultura e da apicultura. A análise constatou no total a presença de 13 confederações participantes da rede da política agrícola.

A presença de tipos distintos de organizações atuantes do interesse empresarial, em especial as de natureza associativista e corporativista, corrobora com a tese de Diniz e Boschi (2002) quanto à conformação de um sistema dual de representação. Assim, no caso do agronegócio, a despeito da notável proliferação de associações, foi também possível constatar a continuidade da atuação de organizações de origem sindical, indicando na prática, um reforço dos recursos de representação do empresariado. Ademais, cabe considerar que a participação de organizações de todos os níveis do sistema corporativista nas CS – sindicatos, federações e confederações – traduz a capilaridade do modelo sindical no setor agropecuário, o que tende a contribuir tanto para a manifestação de demandas locais, quanto para a estruturais, permitindo uma maior integração do setor.

Uma categoria com baixa, mas importante incidência (9) nas reuniões das CS foram as entidades de representação profissional, ligadas em sua maioria às instâncias voltadas às cadeias produtivas de origem animal: equideocultura, caprinovinocultura, bovinocultura e animais de estimação. Foram estas: a Associação Brasileira de Zootecnistas (ABZ), a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais (ANCLIVEPA), a Associação Brasileira de Médicos Veterinários de Equídeos (ABRAVEQ), o Conselho Federal de Biologia (CFBio), o Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), e os Conselhos Regionais de Medicina Veterinária do Rio Grande do Sul (CRMV/RS), de Santa Catarina (CRMV/SC) e de São Paulo (CRMV/SP). A participação destes atores aponta para a dimensão técnica e normativa da rede da política, que passa a prever a presença de grupos profissionais organizados e dotados do poder de regulamentação das práticas e atividades produtivas, como é o caso dos conselhos federais. Além destes atores, observou-se a baixa incidência de organizações como movimentos sociais, redes e entidades. Destas, contatou-se a participação de confrarias de cachaça – grupos interessados em promover a produção e consumo de produtos da cadeia produtiva –, academias de artistas, grupos empenhados na proteção de animais, entre outros. Foi também observada a presença, ainda que pontual, de instituições voltadas ao combate à pobreza, como é o caso da CARE Brasil, que se enquadra na categoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A restrita presença de tais organizações indica a prevalência de interesses empresariais no âmbito nas

CS, fato que decorre especialmente de sua orientação política e finalística. Do ponto de vista da literatura de *policy networks*, esta constatação permite atribuir à rede da política agrícola um caráter hegemônico no que diz respeito, sobretudo, à sua função produtiva. Esta característica se acentua ainda mais dadas as orientações do MAPA em torno do agronegócio, enquanto modelo de desenvolvimento rural. Pode-se, com base nestas observações, inferir que a ausência de movimentos ou grupos ligados a causas sociais e a outros modelos de desenvolvimento rural tende a conferir menores oportunidades para o conflito no plano das CS, facilitando o consenso e a definição das metas de política.

Por fim, ainda na categoria de representações da sociedade, foi possível observar um total de 33 organizações com variados formatos e interesses, podendo ser subcategorizadas em instâncias participativas (10), uniões de produtores (8), sociedades com múltiplas finalidades (ensino, pesquisa, extensão e representação rural) (7), organizações de representação de produtores, indústrias e cooperativas (7) e órgãos de apoio ao comércio (1). Destas, a grande maioria (23; 69,7%) procede de interesses nacionais, seguida por organizações de caráter regional e estadual (8; 23,3%). Na primeira subcategoria observada constatou-se a presença de uma série de conselhos, comitês e fóruns privados de negociação, corroborando com as considerações de Belik et alii (2012) a respeito do avanço do empresariado rural no sentido da governança privada. A presença destas instâncias nas discussões das CS sugere que parte das demandas dos produtores, encaminhadas ao MAPA, passem antes por um filtro, ou melhor, por um processo prévio de deliberação, fato que tende a contribuir para as relações entre os setores público e privado. Esta forma organizacional também pode ser encontrada em observação à subcategoria da união de produtores, a exemplo da União da Indústria de Cana de Açúcar (ÚNICA) e da União Brasileira de Avicultura (UBABEF). Nestas organizações, são observadas diversas estruturas internas voltadas à discussão de temas de política agrícola, reunindo empresários, especialistas e membros do poder público. As temáticas de ordem mais técnica são também discutidas pelas sociedades ligadas à agricultura, sendo estas a terceira subcategoria mais numerosa. Nesta subcategoria destacam-se as atividades da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB), as duas mais antigas organizações de representação e promoção dos interesses rurais brasileiros. Além disso, foram observadas sociedades ligadas a setores como a mandioca, a floricultura, aquicultura e biologia aquática, citricultura entre outros. A maior parte destas organizações conta com a presença de técnicos e pesquisadores especializados, enveredando-se por atividades de pesquisa, extensão e ensino, com cursos de graduação e

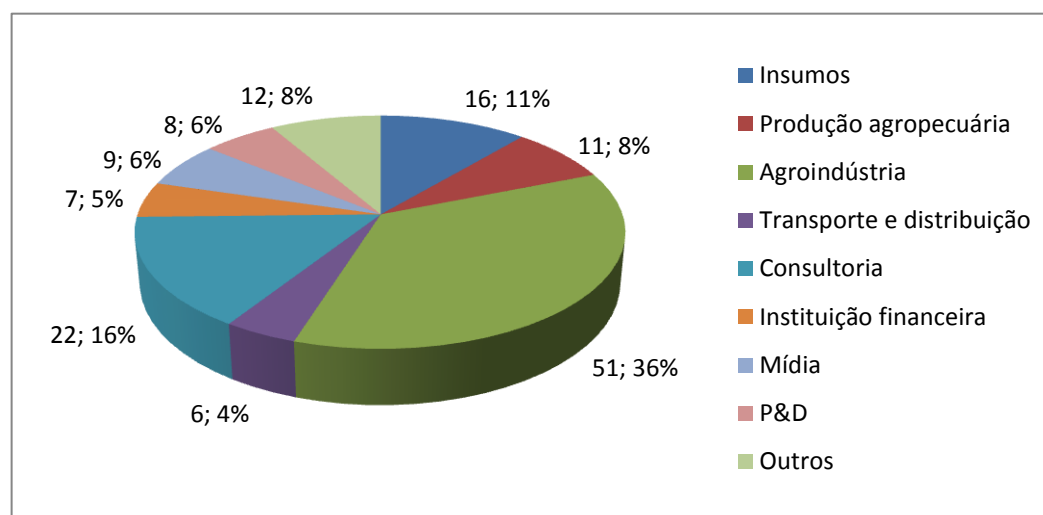
pós-graduação em temas das cadeias produtivas do agronegócio. Além desta subcategoria observou-se também a participação de centros e redes de indústrias e organizações de cooperativas, com destaque para a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), importante liderança do movimento cooperativista brasileiro. Como será visto mais à frente, sua alta frequência e a extensa participação nas CS atesta a continuidade de seu papel de representação e articulação no setor agrícola, evidenciando sua importância na rede da política agrícola.

A última categoria de interesses constante nas CS reuniu atores ligados do mercado, como empresas e cooperativas; institutos voltados ao tratamento das temáticas do agronegócio e órgãos de caráter socioestatal, como as câmaras técnicas e setoriais subnacionais. Ao todo, esta categoria contabilizou 227 (30,15%) organizações, sendo a maior representatividade decorrente do setor produtivo, com um total de 164 empresas privadas e cooperativas. A presença destas organizações no âmbito das CS denota o recurso do empresariado a um modelo de representação direta, não mediada por associações ou corporações. Este fato, como será visto mais à frente, perfaz um padrão de representação descontínuo, sugerindo a atuação de tais organizações em demandas pontuais.

A subcategoria referente, com maior participação na rede da política agrícola constitui na representação do empresariado, somando 142 atores ligados a diversos segmentos das cadeias produtivas. O gráfico 4 expõe o perfil das organizações empresariais presentes nas CS entre 2014 e 2018, evidenciando uma forte participação de empresas da agroindústria, totalizando 51 atores (36%). Este resultado, quando comparado aos demais percentuais, sugere a predominância dos interesses industriais na rede da política agrícola, reforçando o perfil cada vez mais dinâmico do setor agrícola. Em segundo lugar, com 22 representações (16%) foi observada a incidência de empresas de consultoria, fato interessante dado o não envolvimento destas organizações com as atividades de produção. Ademais, cabe ressaltar que a maioria das consultorias participantes era oriunda de escritórios de relações governamentais, encarregadas de fazer a o *lobby* de grupos de interesse frente ao ministério. A presença de um significativo volume de organizações deste tipo reforça a tradição de representação do agronegócio perante o Estado, e atenta para a utilização das consultorias e escritórios de *lobby* como mais um recurso de influência do setor. Em terceiro lugar figuraram as representações de empresas do segmento de insumos, alcançando ao todo 16 (11%) atores envolvidos com as discussões da política agrícola. A representatividade deste segmento se mostra também em sua multiplicidade, abarcando desde empresas de sementes e defensivos

agrícolas a empresas de máquinas e equipamentos. Ainda com relação ao perfil desta subcategoria, um elemento interessante observado foi a baixa presença relativa de empresas dedicadas exclusivamente à produção agropecuária, ficando o grupo na quarta posição, com 11 (8%) atores. Em seguida, com menor volume de participação, observaram-se veículos midiáticos, como emissoras de televisão, rádio e revistas (9; 6%); empresas de P&D (8; 6%) e instituições financeiras, como bolsas de valores, corretoras e bancos (7; 5%). Na subcategoria outros, por fim, foram constatadas empresas como jôquei clubes, seguradoras, dentre outras finalidades.

Gráfico 4 – Distribuição das empresas de acordo com o segmento da cadeia produtiva



Fonte: Elaborado pelo autor

Neste grupo de organizações foi possível identificar desde empresas de pequeno porte, com projeção local, até corporações multinacionais, detentoras de grandes fatias de mercado. No grupo de empresas de grande projeção encontram-se representações da Bayer, Cargill, Nestle, BRF, Bunge, entre outras. Este padrão de representação demonstra a inserção de grupos internacionais no agronegócio brasileiro, fato que impacta diretamente na participação e manifestação de seus interesses no plano da política agrícola. A presença direta de empresas privadas nas reuniões das CS abre espaço para questionamentos quanto ao modelo de representação adotado em tais instâncias, abrindo a possibilidade para a inserção de interesses particularistas nas pautas da política.

O segundo grupo com maior projeção na categoria outros foi o das cooperativas agrícolas, alcançando a marca de 22 organizações. A maioria das cooperativas incidentes nas

CS representava, entre 2014 e 2018, interesses produtivos da produção “dentro da porteira”, nas cadeias produtivas da cana de açúcar, borracha, caju e algodão. Algumas destas organizações, no entanto, agregavam um amplo conjunto de setores, voltando-se também às atividades industriais. A presença de cooperativas agrícolas no âmbito da rede da política agrícola evidencia a importância deste modelo organizacional para a agricultura, o que encontra evidência também na larga participação e importância da OCB e suas lideranças para a articulação e representação do empresariado rural.

Outros atores com presença nos encontros das CS foram os institutos de pesquisa, ciência, tecnologia e divulgação do agronegócio, organizado por temas ou cadeias produtivas. Somaram ao todo 16 institutos com participação na rede da política, representando os interesses floricultores, horticultores, fruticultores e cotonicultores. Além disso, observaram-se institutos voltados a temas como transporte, logística e desenvolvimento sustentável, a exemplo do IDELT – Instituto de Desenvolvimento Transporte Logística e Meio Ambiente. A inserção destes atores nos pleitos das CS evidencia também a crescente dimensão técnica do setor agropecuário e o investimento de empresas, produtores e grupos de interesses no desenvolvimento de novos produtos e tecnologias para o setor. Em quarto lugar, com 12 unidades representadas, foi averiguada a presença de câmaras técnicas/setoriais estaduais, vinculadas em sua maioria às secretarias estaduais de agricultura. A incidência destes órgãos se mostra como um interessante resultado, tratando-se da participação de estruturas subnacionais similares às CS do MAPA. Sua existência remete aos anos 2000, com as ações de incentivo do ministério à criação de unidades em nível subnacional. Para efeitos da análise empreendida, vale considerar tais instâncias participativas como redes políticas estaduais, sendo a sua inserção no nível nacional, um sinal de integração das redes da política, contribuindo para o encaminhando de demandas e a troca de informações entre os níveis local e nacional. Nos casos mencionados foi possível observar câmaras agropecuárias dos governos da Bahia, Mato Grosso, São Paulo e Ceará, de setores como a citricultura, floricultura, horticultura e fruticultura.

Ainda no tocante à categoria outros constatou-se também o registro de oito organizações internacionais sendo as de maior destaque as embaixada da Espanha e dos Países Baixos, o Ministério da Agricultura do Chile e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A subcategoria outros, por sua vez, englobou representações de empresas e bancos de economia mista, como a Petrobrás e o Banco do Brasil; bancos de desenvolvimento como o Banco do Nordeste; universidades privadas, eventos, entre outros.

Por fim, foram listadas também as presenças de produtores rurais independentes, estudantes, políticos e especialistas, não sendo contabilizados como organizações. A participação destes atores aponta também para a amplitude do público da CS, não sendo necessária a filiação à organização para as vias da participação

5.3. Funções

O segundo conjunto de variáveis empregado nesta análise remete à dimensão *Funções* e busca identificar o papel das CS e seus usos feitos pelos atores participantes da rede da política agrícola. A pesquisa nesta dimensão constitui importante etapa para compreender a relação entre os atores e a estrutura da rede, permitindo entender o seu funcionamento e sua capacidade de promover os interesses envolvidos (Van Waarden, 1992). Este esforço analítico será realizado tomando como base as atividades da rede entre 2014 e 2018, por meio da caracterização de sete variáveis, com especial interesse no perfil das relações dos atores nas CS e na amplitude de temas abordados.

A primeira variável elencada busca analisar as funções das CS enquanto 2.1) *Canal de acesso à tomada de decisão*, se propondo a captar a capacidade da rede de promover deliberações sobre as políticas setoriais ou, em menor grau de influência, canalizar as demandas dos grupos para atores estatais com poder de decisão. Esta averiguação na prática pode ser feita considerando a atuação dos atores visando dois recursos de influência: i) os dispositivos normativos em poder do MAPA (Instruções Normativas, Decretos, Portarias, etc.) e ii) as relações desenvolvidas entre as CS, por meio do ministério, e o Poder Legislativo, por meio do acompanhamento de projetos de lei. Antes de prosseguir com a análise, no entanto, cabe considerar o histórico da disputa entre o Estado e os grupos de interesse do setor agropecuário no tocante às próprias funções das CS e do CNPA no contexto de aprovação da Lei Agrícola. Tal controvérsia residiu no desejo dos empresários ruralistas de fazer das CS espaços deliberativos, com amplo poder decisório e prerrogativas para o controle dos instrumentos de política. A margem para a concentração de poder se mostrava presente em diversos artigos da Lei nº 8.171/1991, que em resumo, conferia ao CNPA, em relação às CS, o poder para “fixar o número de seus membros e respectivas atribuições”. Como relatado por Lamounier (1994), a maior parte destes artigos foi vetada, permanecendo as CS como um espaço de caráter consultivo, cumprindo uma função de interlocução entre o governo e o setor.

A análise da funcionalidade das CS enquanto espaço de tomada de decisão pode ser feita pela identificação do processo decisório, o que envolve compreender as etapas e ações subjacentes à transformação das discussões realizadas nos pleitos em políticas implementadas efetivamente pelo ministério. A Figura 4 descreve o percurso das propostas apresentadas no âmbito das CS, indicando em cada etapa os fluxos e os atores ou órgãos responsáveis por sua análise, avaliação, validação e encaminhamento. O início do processo se dá com a redação de uma proposição fundamentada, a cargo de um relator, baseada nas discussões e entendimentos decorrentes das demandas coletivas dos membros das CS. Esta proposição é então encaminhada para o secretário da CS, que se encarrega de verificar a compatibilidade de seu conteúdo com as discussões registradas na ata de referência, remetendo-a à unidade técnica do MAPA. A secretaria da CS deve ainda solicitar uma avaliação da viabilidade e dos impactos da proposta, além de consultar a unidade de destino a competência para o recebimento e materialização da proposta. Na etapa seguinte, a proposta é examinada pela unidade técnica do MAPA, a quem cabe verificar sua pertinência e aplicabilidade, formulando um parecer com uma primeira avaliação. Nesta fase, a unidade técnica pode solicitar informações complementares sobre a proposta, fornecendo maiores subsídios para o seu envio à autoridade competente. Assim, na quarta etapa, são analisadas a pertinência, oportunidade e conveniência da matéria, de forma a promover sua validação e formalização e ato decisório. Este momento do texto, no entanto, pode envolver dois destinos: i) a CS, caso a proposta seja interna ao MAPA ou ii) o respectivo órgão competente, caso a proposta seja externa ao MAPA. No primeiro caso, a aprovação ou reprovação da proposta é encaminhada ao secretário da CS, a quem cabe o dever de informação aos respectivos membros. Este processo leva ao fim da tramitação da proposta, que por decisão da autoridade competente pode ou não ser implementada pelo ministério.

[illegible]

O outro caminho de destino da proposta são órgãos externos com competência para a solução/implementação da respectiva demanda, a quem cabe o encaminhamento à sua instância competente para a verificação da pertinência e aplicabilidade da proposta. Nesta fase pode haver pedido de complementação de informações por parte do órgão competente, contribuindo para o subsídio à decisão. Após a decisão, a proposta passa por avaliação e é despachada para a autoridade competente do MAPA, que a remete ao secretário da CS, com seu respectivo resultado. A decisão é apresentada na reunião da CS, terminando a tramitação das propostas de ordem externa.

Além da possibilidade de influência das relações da rede no plano das decisões do MAPA, observou-se também a capacidade das CS de acessarem o processo legislativo, acompanhando a tramitação de projetos de lei de interesse do setor. Esta função foi constatada pela parceria entre a ACST e a ASPAR na divulgação de relatórios sobre a evolução das matérias legislativas, listando as propostas, seus autores, o regime de tramitação, os passos cumpridos nas comissões legislativas e a mudança de *status* em relação à última alteração. A relatoria, a cargo das secretarias das CS, se apresentou na prática pela exibição periódica de *slides* durante as reuniões, conferindo aos atores presentes, um panorama da dimensão temporal do processo legislativo. A relação desenvolvida entre a ACST e a ASPAR pode ser interpretada como uma importante integração entre órgãos internos ao MAPA, indicando a presença de potencialidades no que diz respeito à promoção das capacidades administrativas e políticas desenvolvidas por meio dos processos das CS.

A segunda variável analisada nesta dimensão foi a 2.2) *Consulta e troca de informações*, procurando identificar nas CS a função de espaço para a manifestação dos interesses e demandas dos grupos envolvidos, bem como para o intercâmbio de informações entre os órgãos do Estado e os representantes do setor. A observação desta variável se conecta diretamente à lógica de criação de capacidades políticas descrita por Evans (1995), na qual se destaca a formação de laços para a troca informacional entre a burocracia e os atores do empresariado. No caso da rede da política agrícola brasileira foi possível constatar a presença da função consultiva mais direta, pela qual os órgãos do ministério tomam opiniões com os representantes do setor antes do fim do processo decisório, realizando consultas ligadas a propostas à alteração de Decretos, bem como à formulação de textos das Instruções Normativas e Portarias ministeriais. Um exemplo deste fim se deu com o processo de alteração do Decreto nº 30.691/52 referentes ao registro de produtos de origem animal, marcado pela abertura, por parte do DIPOA, à opinião dos representantes das referidas cadeias produtivas, levando o tema à discussão no âmbito das CS (DIPOA, 2016). Além disso, observou-se o intenso uso das CS para a divulgação de eventos relacionados às cadeias produtivas, como feiras agropecuárias e eventos científicos, função que figura como perceptível exemplo do intercâmbio informacional gerado a partir das reuniões. Este aspecto tende a contribuir ainda para a redução das assimetrias entre as partes, facilitando contratos e parcerias para o processo de produção.

Outra variável de análise presente nesta dimensão é a funcionalidade da rede de política agrícola enquanto espaço para a 2.3) *Negociação e troca de recursos*. Por meio desta

variável busca-se observar, de acordo com Van Waarden (1992), a existência de relações competitivas entre os atores da rede, marcadas por uma interação de natureza conflituosa. No caso das atividades promovidas pelas CS, a observância desta função pode se dar com recurso à dimensão *Atores*, observando mais especificamente, os interesses presentes nos pleitos nos anos de 2014 a 2018. Um exemplo de indicador para esta variável encontra-se na inexpressiva presença de organizações de trabalhadores agrícolas, que totalizaram neste período, apenas oito representações, correspondendo a 1% dos atores da *grande rede* da política. Cabe considerar ainda a baixa incidência destas organizações no que diz respeito à quantidade de CS, totalizando a presença de trabalhadores em apenas seis instâncias, sendo constatada a concentração de participações na CS do Tabaco. Os resultados da presença de sindicatos e associações de trabalhadores rurais nestes domínios se mostra uma tendência recorrente em sua experiência, tendo em vista a baixa participação de trabalhadores na primeira versão das CS, ainda na década de 1990 (Takagi, 2000). Este fato, por um lado, pode estar associado ao padrão natural de representação de tais interesses, aglutinados em poucas organizações de representação geral, como CONTAG e o MST, somada à dificuldade de articulação do movimento ao nível das cadeias produtivas (Belik et alii, 2012). Por outro lado, esta percepção pode reforçar a hipótese de exclusão deliberada de grupos de natureza oposicionista, como trabalhadores, ONGs e movimentos sociais, como parte das diretrizes do MAPA, o que aproximaria as CS de características próprias das *issue networks*. Tal aproximação, na prática, passaria a conferir um aspecto bipartite para as CS, reafirmando a tendência histórica de desequilíbrio de poder das relações entre Estado e representantes do capital e do trabalho no Brasil (Diniz e Boschi, 2002). Do ponto de vista das *policy networks*, no entanto, torna-se razoável considerar a baixa participação de grupos de interesses antagônicos como um potencial para o funcionamento da rede de política agrícola, aumentando a probabilidade de consensos e a celeridade na tomada de decisão.

A despeito da baixa participação de potenciais atores de veto nos pleitos e decisões relativos à rede da política agrícola, buscou-se analisar os impactos da 2.4) *Coordenação com outras formas de atores* no âmbito das funções desempenhadas pelas CS. Por meio desta variável objetivou-se captar a presença de atores não licenciados pelo MAPA para a participação nos pleitos, e suas possíveis influências no funcionamento da rede de política. Para tal, adotou-se uma medida de simplificação, tomando como referência o quadro de atores titulares e convidados constante nas Agendas Estratégicas (2010-2015) das CS. Esta medida mostrou-se necessária, tendo em vista as recorrentes alterações na composição de tais

instâncias, resultante das exclusões de membros com altos índices de faltas e da inclusão de membros que solicitaram a participação nos colegiados. Esta estratégia analítica permitiu constatar a definição de 589 cadeiras a serem ocupadas na totalidade das CS, produzindo uma média de 21 organizações por instância de participação. Deste montante, observou-se o licenciamento de 302 organizações diferentes, das quais 266 (88%) participaram de ao menos uma reunião de alguma CS no período de 2014 a 2018. Este dado mostra na prática a existência de 36 organizações desinteressadas ou impossibilitadas da participação, evidenciando possíveis lacunas na representação dos interesses do setor. Diante destes resultados, cabe considerar que dos 753 atores com ao menos uma presença em reunião de CS no período analisado, 487 (64,7%) não obtiveram previsão legal de participação, em conformidade com o quadro de membros definidos nas Agendas Estratégicas. Este resultado, como já esclarecido, não considera as mudanças de composição das CS ao longo do período, fato que não inviabiliza a estratégia adotada, tendo ela possibilitado a observação de padrões nos critérios de definição das organizações licenciadas. Os dados expostos na Tabela 4, à semelhança da análise da dimensão *Atores*, contribuem para a visualização do perfil das organizações licenciadas, em comparação com a presença das mesmas subcategorias nos pleitos das CS. Neste panorama, chama a atenção a larga presença de atores oriundos dos poderes Executivo e Legislativo subnacionais, comparecendo quase duas vezes mais em quantidade nas reuniões do período. Outro padrão marcante por parte das organizações do Estado se deu pela maciça presença de órgãos do MAPA, totalizando 43 representações (de apenas nove previstas), 3,7 vezes mais do que o esperado. Este resultado figura como um importante indicador da extensão das capacidades do ministério, sinalizando para um possível padrão de sinergia entre o corpo técnico, com o envolvimento de um conjunto diversificado de atores. Na categoria de organizações da sociedade, por sua vez, foi possível identificar um padrão de relação entre os volumes de organizações licenciadas por subcategoria e os seus respectivos volumes de presença nas reuniões. Como se poder notar, a razão média entre a quantidade de organizações presentes e a quantidade de organizações licenciadas no grupo das subcategorias associações, sindicatos e confederações assume valor 2,07, indicando elevada presença de tais atores no plano da rede da política. Do ponto de vista das discussões sobre as formas organizacionais do empresariado rural, cabe apontar para o aparente reconhecimento, por parte do governo, acerca da prevalência do modelo associativista, que totalizou 56,21% das organizações sociais licenciadas. Já no tocante aos grupos da categoria outros, a principal e mais notável constatação esteve relacionada à inexistência de registros de

licenciamento de empresas privadas entre os membros das Agendas Estratégicas. Este fato chama a atenção devido à maciça participação de atores ligados ao setor privado; num total de 142 representações, o equivalente a 18,86% da totalidade de atores das CS. Tal resultado, neste sentido, indica a opção do MAPA pelo licenciamento de organizações de interesse coletivo, neutralizando as possibilidades de um critério particularista de representação setorial. Assim, pode-se considerar a referida subcategoria como um exemplo de coordenação da rede com outros tipos de atores, na qual se manifestam os interesses mais particulares ligados ao processo produtivo.

Tabela 4 – Perfil das organizações licenciadas para as CS nas Agendas Estratégicas (2010-2015)

		Organizações licenciadas	Percent. (%)	Organizações presentes	Razão
Estado	Executivos e Legislativos subnacionais	10	3,31%	28	2,80
	Órgãos do MAPA	9	2,98%	43	4,78
	Executivo federal	8	2,65%	15	1,88
	Instituições de ensino e pesquisa	7	2,32%	24	3,43
	Institutos	5	1,66%	12	2,40
	Empresas públicas	3	0,99%	7	2,33
	Agências	2	0,66%	12	6,00
	Outros	3	0,99%	14	4,67
	Subtotal	47	15,56%	-	-
Sociedade	Associações	104	34,44%	205	1,97
	Sindicatos	30	9,93%	59	1,97
	Federações	17	5,63%	39	2,29
	Confederações	10	3,31%	13	1,30
	Representação profissional	6	1,99%	8	1,33
	Movimentos sociais, redes e entidades	1	0,33%	9	9,00
	Outros	17	5,63%	33	1,94
	Subtotal	185	61,26%	-	-
Outros	Institutos	8	2,65%	16	2,00
	Cooperativas	7	2,32%	22	3,14
	Câmaras técnicas e setoriais estaduais	3	0,99%	12	4,00
	Outros	15	4,97%	15	1,00
	Subtotal	33	10,93%	-	-
	Não compareceram	37	12,25%	-	-
Total		302	100,00%	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor

A quinta variável de interesse na dimensão *Funções* buscou avaliar o potencial da rede em termos da 2.5) *Cooperação para a formulação*, compreendendo o papel das CS no processo de elaboração da política agrícola. A presença de tal função – de caráter primordial e definidor da existência das CS – foi observada em todas as instâncias, tanto por meio da relação entre os próprios órgãos do setor público, quanto através das interações entre os agentes dos setores público e privado. Assim, por um lado, cabe enfatizar a importância da presença de atores dos poderes executivo e legislativo de todos os níveis da federação, congregando possíveis capacidades para a formulação e o planejamento das políticas setoriais. Esta interação tende a contribuir também para os ganhos da política agrícola em termos de multissetorialidade, haja vista os compromissos e parcerias firmadas entre o MAPA, os outros ministérios e as secretarias estaduais e municipais. Por outro lado, no tocante à cooperação entre o setor público e o setor privado, foi possível constatar a configuração de uma relação mútua, marcada pelo acúmulo de conhecimento e expertise produtiva dos empresários e pela capacidade técnica da burocracia do MAPA. A combinação destes fatores, também no sentido da consulta e troca de informações, passa, portanto, a contribuir para as deliberações e encaminhamentos das CS, seja em intervenções pontuais, seja na formulação de proposições para a composição de planos e programas, como é o caso do PAP. Um exemplo da funcionalidade das CS como espaço para a formulação da política agrícola pode ser observado na formação de Grupos Temáticos (GTs), destinados ao tratamento individual e pormenorizado das pautas e questões levantadas durante as reuniões. Foi observada entre as CS, a formação de GTs em temas como tributação, transgênicos, seguro rural, logística, entre outros, o que tende a contribuir para o fortalecimento dos laços entre os atores envolvidos com a elaboração das políticas.

Além da função dedicada à formulação da política agrícola, buscou-se analisar a capacidade das CS de servir ao papel de 2.6) *Cooperação para a implementação*, mobilizando recursos organizacionais capazes de transformar as agendas políticas em produtos ou serviços de interesse do setor. Esta variável, no caso do MAPA, se relaciona à presença de atores situados na ponta da cadeia produtiva das políticas públicas, bem como em sua capacidade de firmar parcerias com outros órgãos do Estado responsáveis pela implementação de ações de seu interesse. No primeiro caso é possível citar a extensa atuação de órgãos como a Embrapa e a CONAB no âmbito das CS, acompanhando os pleitos e a manifestação das demandas de política do setor. A participação destes órgãos, competentes respectivamente, pelas ações em pesquisa agropecuária e abastecimento, confere um aspecto de totalidade à rede da política

agrícola, aproximando as etapas de formulação e implementação. Além destes órgãos cabe enfatizar a diversificada atuação da burocracia do MAPA nas reuniões das CS, envolvendo setores situados em diversos níveis hierárquicos de uma mesma temática de política, como é o caso da SDA e suas diversas coordenações e departamentos internos. Em segundo lugar, foi possível notar também a capacidade de cooperação do MAPA em relação a outros órgãos do Estado, com prerrogativas próprias em políticas transversais, como ministérios, instituições de ensino e pesquisa, agências, empresas públicas, entre outras. Exemplos destes esforços cooperativos podem ser observados nas participações do MCT, responsável pelas políticas de PD&I; do IBGE, responsável pela política de recenseamento agropecuário e na participação do próprio MF e do BACON, competentes pelas diretrizes macroeconômicas e pelas políticas de crédito, temas de extrema relevância para o setor rural. Por fim, pode-se apontar ainda o potencial das CS na responsabilização do setor privado no sentido da cooperação para a implementação, haja vista a participação de institutos de pesquisa, financiados pelas organizações do setor.

Por fim, considerando a variável 2.7) *Amplitude dos temas da política*, buscou-se investigar a existência de um escopo temático para a atuação das CS, investindo na compreensão dos limites de sua funcionalidade para a formulação das políticas. Por meio desta variável foi possível observar a existência de Agendas Setoriais, documentos de caráter estratégico, voltado à organização das atividades das CS no longo prazo. A maior parte das Agendas Estratégicas foi confeccionada em 2010 por meio de Grupos de Trabalho definidos internamente dentro de cada CS, sob a orientação dos demais membros e a coordenação da CGAC. Estes documentos reuniam as proposições de política de cada setor, dentro dos temas: i) Estatísticas; ii) PD&I; iii) Assistência Técnica; iv) Defesa Agrícola; v) Marketing e Promoção; vi) Gestão da Qualidade; vii) Governança da Cadeia; viii) Crédito e Seguro; ix) Comercialização e x) Legislação. Outras CS versaram ainda sobre Industrialização e Negociações Internacionais ou outros assuntos específicos, com relevância temática para a cadeia produtiva, relacionados, sobretudo, à modernização, melhoramento e revitalização de atividades do setor. Cada um dos temas apresentados dividiu-se em eixos de intervenção, contendo diversas diretrizes que serviram de guia para a formulação de políticas.

Em análise aos temas elencados, cabe destacar o potencial das agendas no processo de envolvimento de atores na rede, tornando evidente a multissetorialidade e interdependência das diretrizes de política. No caso das propostas relacionadas às Estatísticas do setor agropecuário foi possível observar em diversas CS a formulação de propostas para o

envolvimento de instituições de ensino e pesquisa, órgãos públicos e privados de estatística e informação, entre outras organizações. Isso justifica em grande parte a presença de atores como o IBGE, o IPEA, universidades públicas, órgãos de pesquisa e institutos, sinalizando para a aplicação factual de medidas propostas. Neste eixo temático, a maior parte das diretrizes se deu no sentido do levantamento de dados sobre área de produção, safras, estoques, rebanhos, custos, preços, produção, entre outros, variando conforme a necessidade do setor. No caso da política de PD&I, observou-se o papel das CS no sentido da sistematização de redes de inovação setorial, envolvendo atores públicos e privados em iniciativas de resgate e disseminação de conhecimento no setor. Além disso, constatou-se na maioria das agendas, a proposta de criação de Programas Nacionais de PD&I a nível setorial, propondo o envolvimento de empresas a parceria de fundos públicos e privados para o financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. Uma diretriz notável neste eixo foi a proposição de envolvimento do MCT, por meio do SIBRATEC²⁴, como possibilidade para o financiamento das atividades das redes de inovação. Destaca-se neste plano a proposta de envolvimento da Embrapa para a coordenação de tais programas, o que se traduz no endereçamento de necessidades do setor – manifestadas por meio das CS – ao corpo técnico do MAPA, demandando assim, as capacidades do ministério. A proposta de criação de programas também foi observada no tema da Assistência Técnica, com a sugestão de Planos Integrados de Capacitação e Extensão, de caráter setorial, apresentando diretrizes para ampliar a capacitação de produtores em diversos aspectos da produção, desde o preparo do solo à gestão dos negócios agropecuários. Estas proposições sugeriram o envolvimento de organizações como o SEBRAE, unidades da Emater, escolas do SENAR e SENAI, institutos, universidades, empresas e cooperativas, entre outras; o que permite pressupor e justificar a presença deste conjunto de atores nos pleitos das CS no período analisado. No tema seguinte, Defesa Agrícola, as agendas apresentaram propostas de atuação mais variadas, tendo em vista as especificidades do tema, com as doenças próprias de cada cultura e seus respectivos impactos nas cadeias produtivas. Apesar disso, foram percebidas orientações de Fiscalização e Controle, propostas para o Marco Regulatório e diversas medidas ligadas ao registro e teste de Defensivos. A importância desta área da política para o setor, como já comentado, justifica a observação do grande envolvimento da SDA e suas subunidades nos pleitos do MAPA, o que se torna mais evidente com as necessidades criadas pelas agendas setoriais à capacidade

²⁴ O Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC) foi criado em 2008 pelo MCT com o objetivo de atuar na política de CT&I, desenvolvendo ações para a inovação de processos e produtos e a prestação de serviços tecnológicos, bem como de extensão e assistência tecnológica.

técnica do ministério. As proposições relacionadas ao tema de Marketing e Promoção, por sua vez, se organizaram em duas frentes, tendo como base ações de promoção à imagem do agronegócio nos planos interno e externo, envolvendo, neste último, atores como o MRE, a APEX e a SRI do próprio ministério. O plano externo, pelo próprio direcionamento da produção do setor, mostrou-se com maior ênfase, dadas as diretrizes de abertura de novos mercados, participação em feiras internacionais, marketing de produtos, entre outras. Outro eixo presente com aspectos correlatos ao Marketing e Promoção foi o de Gestão da Qualidade, no qual foram enfatizadas diretrizes de boas práticas produtivas, sobretudo, nas CS ligadas à pecuária, com guias para a promoção do bem-estar animal. Além disso, constatou-se também o peso das medidas de certificação e classificação de produtos, tendo em vista a crescente demanda acerca da compatibilização dos sistemas de produção a nível mundial. Na área temática seguinte observou-se, Governança da Cadeia, identificou-se também um conjunto de proposições variadas, refletindo as questões e necessidades particulares de cada cadeia produtiva. Em algumas agendas constatou-se a entendimento dos membros no sentido de promover as representações de maior abrangência ao papel de representantes nacionais do setor, a fim de dinamizar a interlocução com órgãos estatais. Outras CS, por sua vez, apresentaram propostas de fomento ao associativismo e cooperativismo, orientados para a eficiência na gestão e a constituição de novos espaços de participação e negociação, voltados a fins e funções de maior especificidade. Ademais, constatou-se a relação de propostas comuns como a constituição de Fundos Setoriais, Serviços de Inteligência Competitiva, Infraestrutura e Logística, entre outros. Já no tema de Crédito e Seguro, foram contemplados tópicos comuns como o Endividamento Rural e a Reformulação do modelo de Crédito Oficial. As diretrizes elencadas sugeriram o envolvimento de atores do MF e do MPO, além de empresas de seguros, para a discussão dos possíveis modelos e sua forma de implementação para as cadeias produtivas do setor. Outro eixo com grande presença, a Comercialização, emplacou sugestões relacionadas aos mercados interno e externo, baseadas nos instrumentos de comercialização existentes. No primeiro plano, observou-se a demanda de readequação das práticas tradicionais de suporte, como a PGPM, a PEP, o PROP, a PEPRO, o EGF, a LEC, a AGF e Mercado de Opções, entre outros. Já no âmbito externo foram constatadas propostas com ênfase na Tarifa Externa Comum (TEC) e a respectiva influência dos acordos comerciais, sobretudo, do Mercosul. Por fim, na área temática de Legislação, as agendas trouxeram informações sobre as diretrizes em importantes pontos da política agrícola: as legislações tributária, trabalhista, ambiental, de propriedade intelectual,

entre outras. Neste tema, da legislação tributária, por exemplo, foram propostas medidas para corrigir distorções e disparidades de cobranças ICMS entre estados, em combate à guerra fiscal; medidas para promover o resgate dos créditos de PIS e COFINS das indústrias e a criação de programas setoriais voltados ao incentivo tributário.

Além dos eixos mais estruturais constantes nas Agendas Estratégicas, buscou-se avaliar a variável 2.7) *Amplitude dos temas da política* por meio da análise de conteúdo das discussões registradas nas atas de reuniões das CS entre os anos de 2014 e 2018. Para tal, recorreu-se à técnica de pesquisa por frequência de palavras, utilizando como insumo as pautas das reuniões das CS, alocadas em dois níveis: i) a *grande rede* da política agrícola, sob a definição de contagem dos 100 termos mais frequentes, conjuntamente, nas pautas de todas as CS e ii) as *sub-redes* da política agrícola, sob a definição de contagem dos 30 termos mais frequentes nas pautas de cada CS. A “leitura” das pautas foi realizada utilizando o *software* Nvivo, obtendo como produto uma nuvem de palavras para o conjunto de pautas da *grande rede* e 28 nuvens relativas a cada instância setorial (Apêndice A), relacionando a frequência do termo em conformidade com o seu tamanho visual.

A análise de frequência de termos da *grande rede* da política agrícola pode ser observada por meio da Figura 5, que consolida as 100 palavras com maior registro nas pautas das reuniões das CS. Em um primeiro olhar chama atenção a frequência dos termos SDA (143), Embrapa (134) e Conab (107), o que permite apontar para a alta participação destas organizações nas pautas das CS, seja na condição de oradores, seja como menção por parte dos demais membros. O caso da SDA mostra-se ainda mais potencializado, dada a alta frequência dos termos DSA (68), DIPOA (60) e DSV (35), que representam os departamentos subordinados a tal secretaria. A maciça presença destes órgãos nas referidas pautas sugere, em diversas frentes, a abrangência atuação da burocracia do MAPA nos pleitos das CS, reforçando os aspectos de inserção projetados na construção das capacidades políticas. A centralidade da SDA e suas subunidades, enquanto termos e organizações com maior frequência nos temas das reuniões corrobora com a percepção do fortalecimento das políticas de defesa agropecuária, fato também observado na dimensão *Atores*. A extensa presença das empresas públicas Embrapa e Conab sinaliza no mesmo sentido para o importante peso das políticas de pesquisa e abastecimento no âmbito do ministério, o que pode ser também corroborado pela frequência dos termos “defesa”, “defensivos” e “pesquisa”, que apresentaram 40 registros nas pautas das reuniões, sendo os termos de maior menção no conjunto de temas da política.

legislativo, seja pelo acesso aos recursos normativos do MAPA, seja pelo monitoramento dos projetos de lei no Congresso Nacional. A intensidade e variedade deste uso poder ser observada, neste caso, pela frequência das palavras Normativa (58), Lei (49), Instrução (36), Congresso (28), Regulamento (25), Portaria (24), Normas (20) e Códigos (19), todas relacionadas aos instrumentos normativos ou ao vocabulário próprio do universo jurídico. Ainda nesta temática, outro importante resultado encontrado foi a recorrente menção a ASPAR (18), indicando uma incisiva atuação de tal assessoria no repasse de informes sobre os PLs de interesse das CS no âmbito do Congresso Nacional.

Ainda no plano das organizações do MAPA foi possível observar a incidência de termos que caracterizam uma extensa presença da SPRC/MAPA (31), da SRI/MAPA (26) e da ACST/MAPA (15). Estes órgãos, já analisados na dimensão *Atores*, representam junto de outras secretarias, o núcleo da capacidade técnica do ministério, demonstrando a extensa participação das áreas de desenvolvimento rural e cooperativismo e negociações internacionais. As evidência da importância desta última área se revela ainda com a grande menção dos termos Mercosul (24) e Bilaterais (14), que indicam respectivamente, a abordagem dos assuntos comerciais do bloco sulamericano e o tratamento de questões relativas aos acordos bilaterais. Estas ocorrências decorrem do viés exportador próprio do setor, tendo o MAPA e as CS como *loci* central para a discussão da política exterior, o que justifica também a menção de 21 vezes à palavra Exportações. Outros temas de política observados ainda foram, na ordem de importância, Preço (31), Crédito (30), Inovação (24), Capacitação (22), Seguro (22), Sanidade (21), Certificação (19), Embalagens (19), Rotulagem (19), Tributação (18) e Transporte (17). Estes temas, em sua maior parte se alinham aos grandes Eixos de política definidos no detalhamento das Agendas Setoriais, tendo sido observado em diversas atas de CS a proposição de pautas em conformidade com os referidos eixos. Tal prática sinaliza para a relevância das agendas enquanto guias para o trabalho das CS, não se tratando meramente de um documento pró-forma. Por fim, no campo específico da política agrícola, ressalta-se no contexto das pautas, a menção ao PEPRO (22) e ao PEP (14), instrumentos de controle do MAPA voltados à operacionalização da PGPM. Esta observação reforça ainda mais a utilidade prática das CS na definição da política agrícola, atuando como canal de informação para o público de interesse.

Além da análise da frequência de palavras para a *grande rede* da política agrícola, logrou-se projetar também as nuvens de palavras para as pautas de cada CS (Apêndice A), identificando os termos mais frequentes em suas discussões. Os principais resultados foram

consolidados no Quadro 4, que expõe os três termos mais frequentes para as CS em cada um dos critérios definidos: i) Organizações mencionadas; ii) Legislação/Programa discutido; iii) Assuntos específicos da cadeia produtiva. No primeiro critério, como se pode observar, constatou-se a capilaridade das já referidas organizações do MAPA – SDA, Conab e Embrapa – nas temáticas das CS, figurando em diversas instâncias como o maior número de menções dentre as reuniões. Outra organização do Estado também observada foi a Anvisa, com 20 menções, sendo 13 na CS de Fruticultura e 7 na CS de Palma de Óleo. Esta referência, do ponto de vista qualitativo corrobora mais uma vez com o enfoque da política de defesa agropecuária, tangenciando os temas da regulação sanitária.

Quadro 4 – Palavras mais frequentes nas reuniões das CS entre 2014 e 2018, por eixo de análise.

Câmara Setorial	Organizações	Legislação/Programa	Assuntos específicos
Açúcar e Alcool	Embrapa (8); Única (6); SPA/MAPA (4);	-	Combustíveis (3); Consultoria (3); China (2);
Algodão	Abrapa (17); Abit (16); Anea (5);	-	Têxtil (11); EUA (3); Exportações (3);
Animais de estimação	SDA/MAPA (7); CFMV (6); Dipoa/SDA/MAPA (6);	IN nº 30/2009 (5); Portaria nº 151/2017; (3)	Clínicas veterinárias (16); Resíduos (7); Rotulagem (7);
Arroz	Conab (22); Federarroz(17) IRGA (9)	-	Mercosul (8); ICMS (2);
Aves e Suínos	SDA/MAPA (22); ABPA(12); Conab (11);	-	Compartimentação (8); Influenza (6);
Borracha	Ahevea (7); Apabor (7); Aprob-GO/TO (5);	PGPM (6); PEPRO (5);	Imposto (7);
Cacau	Ceplac (31); AIPC (12); DSV/SDA/MAPA (8);	IN nº 47/2011 (3);	Renegociação (2); Chocolate (2); Fitossanidade (2)
Cachaça	IBRAC (122); Senado (16); APEX-Brasil (9);	Decreto nº 6.871/2009 (3); Decreto nº 8.512/2015 (3); GMC nº 77/1994 (3);	Legislação (44); Bilaterais (13); Mercosul (4);
Caprinos e Ovinos	Embrapa (12); SDA/MAPA (12); Dipoa/SDA/MAPA (5);	PNDO (3); IN nº 05/2017 (2);	Abate (5); Sanidade (5); Ater (3);
Carne Bovina	DSA/SDA/MAPA (8); CNPC (11); Abiec (5);	PNEFA (8); PNCEBT (7); UE nº 481/2012; (3)	Aftosa (16); Febre (12); Transporte (11);
Citricultura	Fundecitrus (11); SDA/MAPA (10); CitrusBR (8);	PEPRO (7); IN nº 37/2016 (3);	Cancro (8); Leilões (7); Renegociação (3);
Culturas de inverno	Conab (11); Abitrito (10); Embrapa (7);	PEP (5); PEPRO (5);	Micotoxinas (5); Agroquímicos (3); Bolsa (2);
Equideocultura	DSA/SDA/MAPA (22); SPRC/MAPA (18); ABCPCC (4);	IN nº 48/2008 (5); PSI (4);	Apostas (17); Corridas (16); Turfe (13);
Feijão	Embrapa (6); Abiarroz (6); Abrafe (3);	-	Pulses (9); Autorregulação (2); Transgênicos (2)
Fibras naturais	Conab (14); Sindifibras (8); Aprobambu (5);	PAA (4);	Cooperativismo (4); Clima (3); Reajuste (3);
Florestas Plantadas	SDA/MAPA (13); DSV/SDA/MAPA (8); SPA/MAPA (7);	-	Biomassa (9); Praga (5); Sinoxylon (4);

Floricultura	CNA (16); Enflor (6); Hortitec (6);	IN ° 36/2009 (7); IN° 15/2016 (6);	Legislação (27); Cultivares (5); Laboratórios (5);
Fruticultura	CNA (14); Anvisa (13); CNF (12);	-	Mosca (10); Pragas (4); Saúde (4);
Hortaliças	Ceagesp (15); CNA (13); Ibrahort (12);	INC n° 02/2018 (3);	Embalagens (10); Ceasas (3); Agrotóxicos (2);
Leite	Dipoa/SDA/MAPA (20); SDA/MAPA (15); CNA (6)	PNCEBT (5)	Aftosa (4); Fiscalização (3); Mercosul (3);
Mandioca	Embrapa (10); Conab (8); Cepea (5);	-	Estoques (3); Itamaraty (2); Pesquisa (2);
Mel	Abemel (24); CBA (17); Dipoa/SDA/MAPA (16);	Resolução Conama n° 346 (5); PL n° 7.948/2014(4); PLC n° 36/2017 (3);	Aethina (5); Agroindústria (4); Defensivos (3);
Milho e Sorgo	Conab (11); Abramilho (6); Embrapa (3);	-	Logística (3); Infraestrutura (2); Micotoxinas (2);
Oleaginosas e Biodiesel	Abiove (13); Embrapa (11); Ubrabio (6);	-	Mistura (6); Selo (4); Aviação (2);
Palma de Óleo	Abrapalma (10); Anvisa (7); Abiquim (4);	GMC n° 08/2008 (2);	Tarifária (3); Cota (2); Desabastecimento (2);
Soja	Aprosoja (9); Conab (8); Embrapa (6);	-	Zoneamento (3); Ameaças (2); Ferrugem (2);
Tabaco	Abifumo (22); Sinditabaco (14); Afubra (5);	-	Exportações (6); Ilegal (6); Contrabando (4);
Vinho	Ibravin (57); CGVB (14); Anev (7);	Decreto n° 8.198/2014 (4); Portaria n° 1.012 (3);	IPi (9); Tributação (7); Estoques (6);

Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda no contexto das referências às organizações nas pautas das CS, averiguou-se uma considerável frequência de associações setoriais de alcance nacional como a Abrapa (17), a ABPA (12), a AIPC (12), a ABIEC (5), a Abitrigo (10), a Abemel (24), a Abramilho (6), a Abiove (13), a Abrapalma (10), a Aprosoja (9), a Abifumo (22), entre outras. Este padrão, do ponto de vista das diretrizes adotadas para a concepção das CS, seja em seu aspecto legal, seja no eixo de governança das Agendas Estratégicas, reforça o papel do associativismo nos interesses do agronegócio, viabilizando grandes organizações com esperado poder de mobilização das cadeias produtivas. De uma perspectiva organizacional, a destacada frequência de ocorrência destas entidades nas pautas pode representar a configuração de um processo de liderança dos setores, estando associado até mesmo à ocupação por parte dos respectivos participantes ao posto de presidência das CS.

O segundo quesito avaliado nesta análise foi a frequência de vocábulos que expressassem o tratamento de assuntos relativos à legislação e às políticas públicas específicas de cada cadeia produtiva. Os resultados revelaram um interessante quadro que situa as CS enquanto instâncias de ativo debate em torno do aspecto institucional, apresentando menções de Instruções Normativas, Portarias, Decretos, Projetos de Lei,

Resoluções e até mesmo legislações internacionais. No campo da regulamentação mais específica promovida no âmbito do próprio MAPA, constatou-se a discussão em torno de Instruções Normativas (INs) e Portarias nos mais diversificados temas de política. Na CS de Animais de estimação, por exemplo, destacou-se a discussão de textos sobre o registro, a rotulagem e a propaganda de produtos de alimentação animal (IN nº 30/2009) e acerca da regulamentação de coprodutos²⁵ (Portaria nº 151/2017). Na CS de Hortaliças, por sua vez, foram observadas discussões sobre os procedimentos de rastreabilidade de produtos vegetais frescos para fins de monitoramento e controle de resíduos de agrotóxicos (INC nº 02/2018). Já no plano das discussões sobre patologias, observou-se a menção à regulamentação de critérios e procedimentos para o estabelecimento e manutenção do status fitossanitário relativo à praga do cancro cítrico (IN nº 37/2016) nas reuniões da CS de citricultura. Na CS do Cacau, identificou-se a presença de pleitos com referências às medidas de fiscalização e importação do fruto (IN nº 47/2011), enquanto na CS do Vinho foi possível observar debates sobre as Normas e Padrões de Qualidade para Classificação e Comercialização da Uva para fins industriais (Portaria nº 1.012/1978). Outros temas de discussão mais gerais foram as regulamentações de diretrizes e exigências para a realização de pesquisa e experimentação (IN nº 36/2009 e IN nº 15/2016) na CS de Floricultura, o Plano Geral de Apostas (IN nº 48/2008), na CS de Equideocultura e as menções à regulamentação das agroindústrias de pequeno porte de laticínios, ovos e mel (IN nº 05/2017), na CS de Caprinovinocultura. Assim, é possível constatar a ampla discussão de temas relacionados à regulação setorial, confirmando as possibilidades de influência dos grupos de interesse nos instrumentos normativo do ministério.

A presença de termos ligados à legislação foi também constatada em discussões sobre Decretos, Resoluções e Projetos de Lei ainda em tramitação no Congresso Nacional. Os resultados para estes recursos normativos apontam para a discussão de matérias de competência externa ao MAPA, o que se sinaliza para um cenário de complexidade institucional no que tange à influência das CS na política agrícola. Exemplos desta complexidade, de caráter multissetorial, podem ser observados na CS da Cachaça com pautas baseadas no Decreto nº 6.871/2009, que regulamenta lei específica sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de bebidas e no Decreto nº 8.512/2015, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. Também no setor de bebidas, observou-se o Decreto nº 8.198/2014, que regulamenta uma lei própria sobre a

²⁵ Produtos destinados à alimentação animal, proveniente de resíduos sólidos de indústrias alimentícias.

produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, mencionado nas pautas da CS do Vinho. Outra referência a textos de origem externa ao MAPA se deu na CS do Mel, com pleitos voltados ao tratamento da Resolução nº 346/2004 do CONAMA, que impôs o limite máximo de manejo de 50 colmeias por meliponicultor. Este tipo de definição tende a se mostrar de grande interesse para o produtor na medida em que interfere diretamente em sua produção e consequente retorno. Ainda na CS do Mel, averiguou-se a frequência de termos relacionados à discussão de projetos de lei, sugerindo assim o caráter dinâmico das CS, na condição de espaço para o acompanhamento dos textos em tramitação. Esses foram os casos do PL nº 7.948/2014, que dispõe sobre o exercício profissional de Apicultor e do Meliponicultor e do PLC nº 36/2017, que propõe a reclassificação do mel para produto de origem mista. O acompanhamento destes textos por parte das CS aponta ainda para a eficácia do trabalho da ASPAR em sua agenda de assessoria de assuntos legislativos, reforçando a percepção de sinergia entre os órgãos do MAPA.

Ainda no critério da incidência de vocábulos associados a legislação, foram também encontradas citações sobre deliberações construídas em organismos de caráter supranacional, como as definições do Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul e resoluções da União Europeia. Do primeiro grupo foram observadas pautas sobre a Resolução nº 77/1994, que trata de definições relativas às bebidas alcoólicas, discutidas na CS da Cachaça; e a Resolução nº 08/2008, que aborda ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desabastecimento, referente às discussões na CS de Palma de Óleo. O outro caso similar encontrado foi a menção à Resolução nº 481/2012 da União Europeia, que trata das regras de gestão de contingente para a qualidade da carne bovina. Esta normativa externa discutida pela CS da Carne Bovina pautou-se no debate em torno das cotas²⁶ Hilton e 481, que definem as regras para envio de carne à Europa, de acordo com o tipo de alimentação animal. Desta forma, constata-se também a discussão de legislações estrangeiras nas CS, oriundas tanto de acordos supranacionais, quanto de mercados de interesse dos setores.

Além da análise da legislação constante no conjunto de temas debatidos nas reuniões, observou-se a manifestação de termos de referência aos programas setoriais ou instrumentos de política agrícola à disposição das cadeias produtivas. Nesta subcategoria, além dos já citados PEP e PEPRO foram identificadas palavras de associação ao Programa Nacional de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura (PNDO), ao Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e da Tuberculose Animal (PNCEBT), ao Programa Nacional de

²⁶ A cota Hilton define a criação de animais e o sistema de alimentação exclusiva em pasto, enquanto a cota 481 define a criação de animais para envio no sistema de confinamento.

Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA), ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa de Sustentação de Investimentos (PSI). A maioria dos casos, mais especificamente o PNDO, o PNCEBT e o PNEFA, representam a inserção de programas específicos direcionados às cadeias produtivas de animais, discutidos nas pautas das CS de Caprinovinocultura, Carne Bovina e Leite. Estes programas tratam de temas desde a promoção do consumo de carne até o combate às doenças incidentes nestes nas cadeias produtivas, assunto que em determinadas situações tende a unir os esforços das CS.

Por fim, na categoria de assuntos específicos das cadeias produtivas foi possível encontrar uma grande variedade de termos que podem caracterizar a inserção das CS em determinados temas de política. Neste plano vale citar as referências às doenças animais e vegetais constatadas por palavras como Influenza (6), Aftosa²⁷ (16), Cancro²⁸ (8), Praga (5), Sinoxylon²⁹ (4), Aethina³⁰ (5), Micotoxinas³¹ (2) e Ferrugem (2). A frequência destes termos sinaliza para o uso das CS no que concerne ao tratamento dos desafios patológicos das culturas, sugerindo a mobilização técnica e a adoção de medidas para o combate às ameaças à produção. A estas manifestações uniram-se também termos como Fitossanidade (2), Sanidade (5), Agroquímicos (3) e Agrotóxicos (2), Fiscalização (3) e Defensivos (3), indicando a presença de palavras relacionadas às práticas de defesa agrícola, como já ressaltado. Esta percepção, por sua vez, alinha-se também à constância de vocábulos como Exportações (9), Bilaterais (13), Bolsa (2), Itamaraty (2), Mercosul (15), que indicam por sua natureza a presença de discussões sobre o comércio internacional, nas quais a política de defesa se revela de extrema importância. Outros termos que também referenciaram tal discussão foram China (2) e EUA (3), palavras que apontam para o tratamento das relações comerciais brasileiras com tais países, principais destinos da produção primária brasileira. Em desfecho, cabe ainda destacar entre os temas de maior frequência, a presença de termos como Tributação (7), Imposto (7), ICMS (2), IPI (9) e Tarifário (3), padrão que identifica as CS como espaços de discussão da legislação tributária, como já constatado nas Agendas Estratégicas.

²⁷ Febre aftosa é uma doença viral contagiosa que afeta bovinos de leite, de corte e suínos.

²⁸ Doença bacteriana que acomete espécies e variedades de citros comerciais.

²⁹ *Sinoxylon conigerum* é uma praga que ataca a madeira, comprometendo a sua qualidade.

³⁰ *Aethina túmida* é um besouro que promove infestações em colmeias, causando danos à produção do mel.

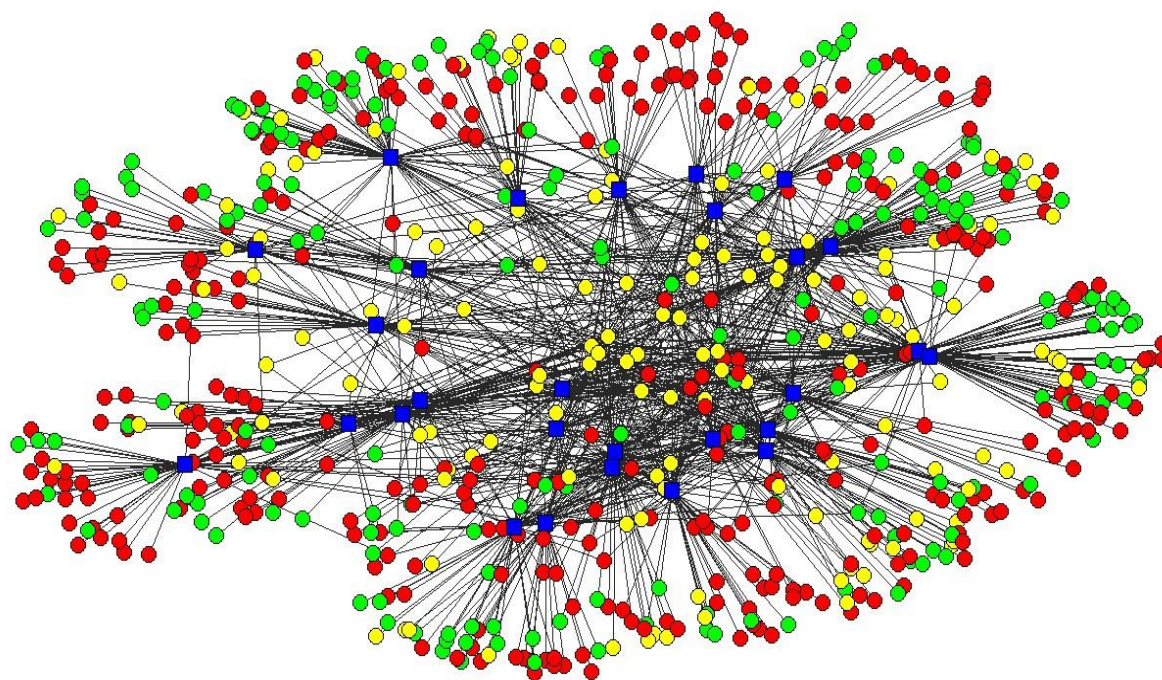
³¹ Substâncias químicas com alta toxicidade produzida por fungos.

5.4. Estrutura

A dimensão *Estrutura* constitui um dos principais pilares de análise das *policy networks*, na medida em que busca observar o padrão das relações construídas entre os atores de uma rede. Por meio do quadro de variáveis selecionadas nesta dimensão, torna-se possível avaliar o tipo da *policy network*, haja vista a caracterização de elementos estruturais como os limites, a intensidade, a centralidade, a estabilidade, a simetria das relações, entre outros. Do ponto de vista da análise de redes de política, como será vista adiante, encontrou-se nesta dimensão o meio mais adequado para a aplicação de modelagens em rede, o que permitiu a obtenção de conclusões mais precisas sobre o objeto analisado. No presente caso de análise, buscou-se avaliar a estrutura da rede da política agrícola através de sete variáveis, identificando os elementos centrais para a sua estruturação.

A perspectiva de análise das variáveis desta dimensão obteve como recurso especial o emprego da metodologia de ARS, facilitando a visualização e a mensuração dos componentes estruturais da rede da política agrícola. Esta estratégia de pesquisa, como já mencionado, avançou no sentido de contemplar a realidade das interações entre atores, geradas através das estruturas das CS, provendo uma representação esquemática e fidedigna do fenômeno observado. A Figura 6 apresenta, portanto, o grafo da grande rede da política agrícola, contendo a representação das 28 CS e de todos os 753 atores incidentes, ligados conforme o critério de afiliação. Os quadrados em azul expõem as CS e os círculos em amarelo, vermelho e verde denotam respectivamente, as organizações do estado, da sociedade e outras, conforme o critério usado da dimensão *Atores*.

Figura 6 – Representação da rede da política agrícola: CS e organizações 2014 e 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor

A principal constatação decorrente do aspecto visual da *grande rede* da política recaiu na nítida fragmentação da representação de interesses das cadeias produtivas, como consequência de sua especialização e segmentação. Esta conformação pode ser observada, sobretudo, pela extensa manifestação de círculos vermelhos no grafo gerado, representando os membros oriundos das organizações do empresariado rural. Destes atores, a maior parte, 555 ou 73,51% do total encontra-se afiliada à apenas uma CS, denotando o direcionamento dos esforços de influência política ao nível mais específico de cada cadeia produtiva, em contraponto às articulações a nível integrado, com poucos círculos concentrados na parte interior da rede. Este mesmo padrão apresentou-se de forma ainda mais intensa se consideradas as representações das outras organizações envolvidas, como as empresas privadas e atores com interesses de natureza mista frente à política.

Outro resultado passível de observação a partir do grafo gerado foi a predominância de círculos amarelos na parte mais interna da *grande rede*, indicando a maior participação dos atores do Estado em termos da quantidade de CS. Esta centralidade, na prática, evidenciou o sucesso da experiência no sentido do envolvimento das autoridades com responsabilidade direta pela política em arenas institucionalizadas nas quais se fazem presentes os interesses do setor produtivo. Tal cenário permite assim constatar a condição positiva de operação das CS no âmbito do MAPA, reduzindo os custos de articulação do ministério frente aos outros

órgãos do governo. Já no plano do padrão de incidência das outras organizações tornou-se possível identificar um maior distanciamento e pontualidade em seu estilo de representação, o que pode ser visto pela concentração de círculos verdes no extremo da rede, no mesmo sentido da especialização.

Os recursos gráficos empregados no exame da estrutura da rede de política agrícola permitiu também a observação da evolução da composição e do padrão de relacionamento dos atores ao longo do período analisado no âmbito das CS. A Figura 7 revela a configuração da rede nos cinco anos investigados, denotando a manutenção das características observadas em sua experiência geral. O primeiro traço de maior visibilidade nesta análise repousou no padrão de fragmentação da representação de interesses no plano da rede, constatado por meio do grande volume de nodos aparentes nos resultados de sua estrutura. Tal achado permitiu avançar na constatação da forte tendência de continuidade do modelo de gestão das CS, derivando de seu padrão a conformação de diversos atributos de ordem comportamental. Os principais destaques neste meio se revelaram em condições como a maior centralidade das organizações do Estado em termos do número de CS frequentado, a incidência da maioria de atores oriundos de interesses do empresariado e o nítido padrão de especialização da representação, com o elevado número de membros vinculados à apenas uma CS. A estas observações somam-se ainda constatações ligadas à evolução das interações entre os atores, a exemplo do processo de adensamento do número de afiliações na rede até o ano de 2017 e da maior incidência de outras organizações oriundas, sobretudo, do próprio setor produtivo.

Figura 7 – Representação da rede da política agrícola: CS e organizações ano a ano (2014 e 2018)

Figura 7.a – Atores e CS (2014)

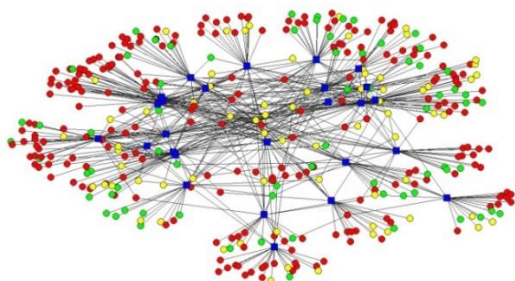


Figura 7.b – Atores e CS (2015)

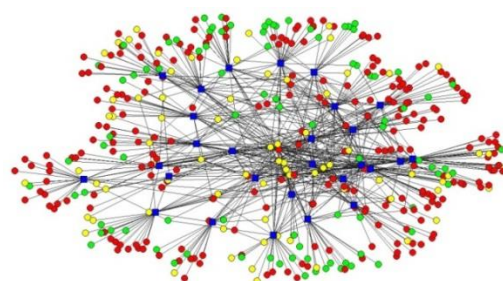


Figura 7.c – Atores e CS (2016)

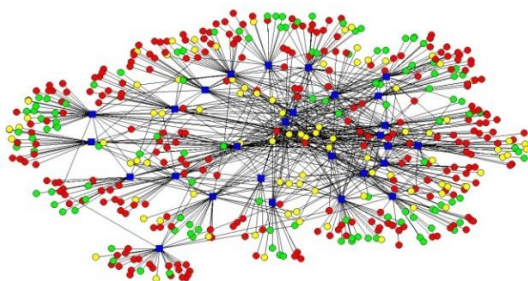


Figura 7.d – Atores e CS (2017)

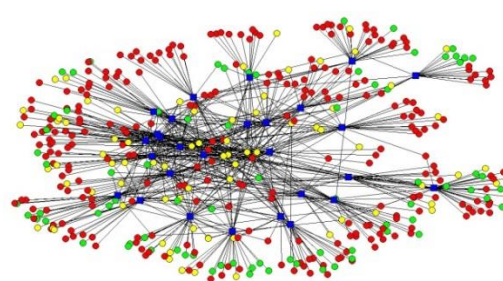
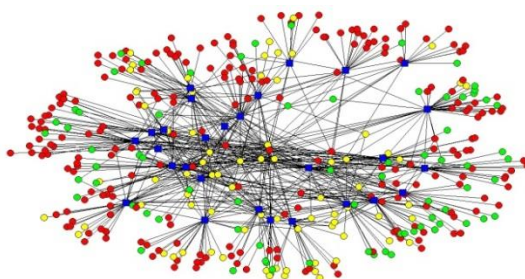


Figura 7.e – Atores e CS (2018)



Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira variável elencada nesta dimensão se ocupou da mensuração dos 3.1) *Limites da rede*, aferindo o seu grau de abertura e a fluência de suas relações. A sua aplicação à análise das CS visou identificar a presença de barreiras à entrada de novos membros, estabelecendo os contornos da participação, bem como a dinâmica de acesso ao processo de formulação da política. Nesta variável foi possível constatar tanto a influência das regras formais de composição das CS, quanto a delimitação observada por meio da presença efetiva das organizações nos pleitos no período analisado. No primeiro caso, identificou-se a orientação do MAPA no que diz respeito ao modelo de participação na política agrícola, fundamentado no licenciamento das organizações para o quadro de membros participantes das CS. Este modelo, de expressão legal, viria a atuar como mecanismo de limitação à

composição da rede em duas frentes: a primeira, com a definição de critérios para a seleção de organizações participantes e a segunda, com a imposição de limites quantitativos à composição das CS. Na maior parte do período de análise, como será esmiuçado na dimensão *Institucionalização*, observou-se a atuação de tais mecanismos por meio da Portaria nº 231/2015 do MAPA, que instituiu critérios de identidade e representatividade, e o limite máximo de 30 membros (25 permanentes e cinco convidados) para o licenciamento de organizações para as CS. Assim, do ponto de vista qualitativo, seriam definidas barreiras naturais aos grupos interessados na participação, privilegiando organizações com capacidade de representação tanto a nível nacional, quanto no plano dos segmentos das cadeias produtivas. Já na perspectiva quantitativa, estaria prevista a delimitação das *sub-redes* com no máximo 30 membros, o que conferiria à *grande rede* a capacidade potencial de 840 organizações. Este número, conforme a análise empreendida na dimensão *Atores* representa a operação da rede em um regime de capacidade ociosa, tendo em vista a lacuna em 87 assentos potenciais, se comparados às 753 organizações incidentes no período de análise. Tal resultado permite levantar hipóteses sobre a preponderância dos limites impostos pelos critérios de seleção das organizações, o que envolveria a discussão a respeito da exclusão deliberada de certos tipos de membros da rede, com o objetivo de garantir os consensos das discussões.

Além do exame em torno dos limites estruturais das CS no que diz respeito à política agrícola, buscou-se considerar também as fórmulas para a definição dos 3.2) *Tipos de membros* designados para a composição da rede. Nesta variável, buscou-se identificar os graus de voluntariedade e formalidade da presença dos atores nas discussões das CS, visando perceber a forma como a rede pode ser percebida em sua função, no sentido de uma oportunidade ou entrave à política. A importância da observação de tal aspecto analítico se dá, sobretudo, em decorrência das perspectivas de continuidade da rede, considerando os critérios de escolha dos seus integrantes como elementos estruturais, capazes de assegurar, em parte, os resultados de uma política. Por meio desta variável foi possível constatar um elevado grau de voluntariedade da participação dos atores na rede, na medida em que a presença nas reuniões não constituiu, nem do ponto de vista formal, nem mesmo em sua conduta, uma obrigação contraída pelas organizações incidentes. Se analisada do ponto de vista histórico, esta experiência apresenta-se como um avanço para as relações entre Estado e sociedade no que tange à política agrícola brasileira, haja vista o seu passado autoritário e centralizador. Em termos teóricos cabe assim considerar uma mudança de perspectiva do modelo de representação de interesses no Brasil, em que se observou um progressivo processo de

democratização nas últimas décadas. No caso do setor agropecuário, como já observado, esta transformação estaria associada de um lado à pluralização dos interesses setoriais, com a crescente tendência ao associativismo e a adesão estratégica ao Poder Legislativo; e por outro, à capacidade de aprimoramento das relações entre os grupos de interesse e o Poder Executivo, em que se observa a adaptação do corporativismo autoritário a um modelo de corporativismo voluntário, de caráter societal. De maneira correlata aos avanços no quadro sociopolítico, também seriam observados resultados na variável quanto ao seu aspecto formal, no que diz respeito às regras formais de determinação dos membros aptos à participação da rede. Neste critério, em convergência com a análise da dimensão *Institucionalização* identificou-se a existência de instrumentos normativos próprios às CS, contendo regras claras para a definição de seus atores, funções e condições de permanência na rede. Assim, no mesmo sentido da voluntariedade de participação em tais instâncias, logrou-se identificar a atuação de regras específicas para a sua composição, contribuindo para assegurar critérios como identidade, representatividade, e equilíbrio das representações.

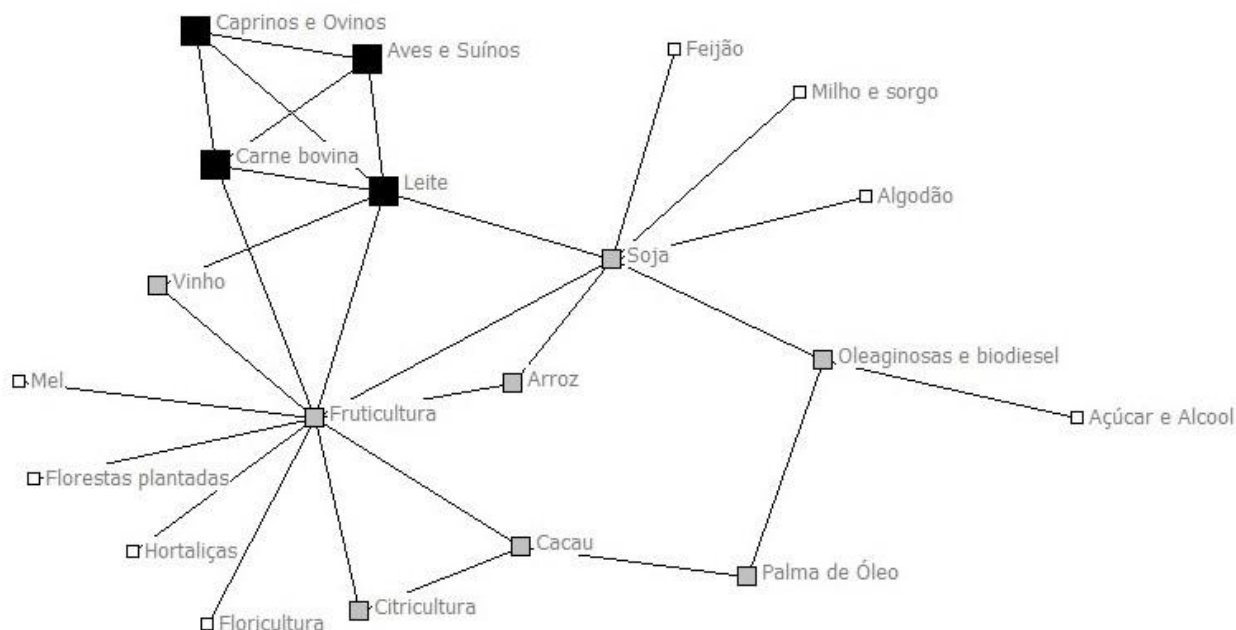
O terceiro enfoque analítico contemplado nesta dimensão teve como objeto de investigação o 3.3) *Padrão das relações* travadas no interior da rede da política, buscando elucidar o modelo de coordenação desenvolvido a partir do processo de interação dos atores. Nesta variável, procurou-se identificar com maior clareza o impacto da estrutura nos arranjos internos gerados pela própria rede, seja no sentido do exercício da autoridade e do formato dos mecanismos de consulta, seja nas interações e parcerias dos próprios atores e lideranças dos grupos de interesse. Em sua aplicação ao caso das CS do MAPA buscou-se avaliar a existência de padrões de relacionamento entre as instâncias de política, com a pretensão de identificar com maior clareza o potencial da rede na formação de relações entre as cadeias produtivas. Além disso, foram empreendidos esforços para a avaliação do modelo de liderança proposto pelas CS, no que diz respeito, sobretudo, à sua estrutura de cargos e à manifestação prática de tal estrutura. Tal objetivo permitiu identificar a operação dos grupos mais externos e mais nucleares da política, possibilitando a realização de inferências, a partir do nível de interações, do que respeito às organizações controladoras das agendas das CS.

O primeiro padrão de interação avaliado nesta variável tomou como base as relações entre as próprias *sub-redes* da política, buscando identificar o número de atores compartilhados pelas CS. Para tal objetivo, procedeu-se com a construção da rede de sobreposição da política agrícola, tomando como critério de agrupamento as relações entre CS com compartilhamento igual ou superior a 20 atores. Esta configuração pode ser observada na

Figura 8, que traz o padrão de relacionamento entre as 20 instâncias enquadradas nesta condição, com as suas respectivas conexões. As cores dos quadrados representados e o seu tamanho no grafo denotam o grau de interação entre as *sub-redes* da política, variando de acordo com os *k-cores*³² da *grande rede*, sendo o seu tamanho proporcional ao nível de interações, seguindo a escala decrescente de cores: preto, cinza e branco. O grafo gerado, por meio de sua referida legenda permite constatar, como esperado, a presença de relações mais sólidas entre CS ligadas a cadeias produtivas correlatas, como é o caso das instâncias voltadas à pecuária, à cultura de grãos e cereais, aos setores ligados a produção de frutas, verduras e legumes e também aos insumos utilizados na produção de combustíveis. No primeiro caso relatado, foi possível identificar a presença de um subgrupo bem delimitado de CS ligadas à criação de animais e produtos derivados, como pode ser observado nas relações entre as instâncias responsáveis pelas políticas setoriais de aves e suínos, caprinos e ovinos, carne bovina e leite. Estas CS, no período analisado, apresentaram relações baseadas no compartilhamento superior a 23 atores, chegando ao valor máximo de 29 interseções, sendo este o caso da relação entre as cadeias produtivas de aves e suínos e do leite. O segundo grupo de maiores relevância neste meio se deu pelas relações entre as cadeias produtivas de fruticultura, cacau, citricultura e o setor vitivinícola, contendo relações valoradas entre 22 e 24 atores. No caso da CS de Fruticultura, observou-se também o padrão de interação frente às cadeias produtivas de mel, florestas plantadas, hortaliças e floricultura, permitindo constatar uma composição similar de organizações. A condição do setor de produção de frutas se mostra assim, como um caso peculiar dentre as instâncias analisadas, na medida em que sua respectiva CS se coloca como espaço central de conexão entre as demais cadeias, sobretudo, em torno de setores sem evidente relação, como é o caso da bovinocultura. Este fato que pode ser explicado pelo grande volume de organizações (96) incidentes na CS de Fruticultura no período analisado, o que tendeu a ampliar as suas interações com as demais *sub-redes*. Outros padrões de compartilhamento notáveis entre as CS se deram entre as cadeias produtivas de soja, feijão, arroz e milho e sorgo, além de sua extensão frente às CS ligadas à produção de combustíveis, evidenciando interações diferenciadas no plano da política setorial.

³² A medida de *k-cores* representam a conexão máxima em subgrafos, que possuem um grau mínimo de conexões igual ou maior que *k*. Em grafos valorados, como é o caso da rede de sobreposição analisada, a medida de *k-cores* passa a depender da soma de todos os valores das ligações a seu respectivo nodo, classificando o grafo em faixas de interação variando de acordo com o valor de *k*. Esta condição promove a identificação de *clusters* hierárquicos, tomando a faixa máxima dos *kcores* como pontuação para a limitação das categorias (Hanneman e Riddle, 2005).

Figura 8 – Representação da rede de sobreposição: CS que compartilham 20 ou mais organizações



Fonte: Elaborado pelo autor

O resultado apresentado pela Figura 8, avaliado pelo número de atores compartilhados entre as CS permitiu a identificação de um espaço relacional entre os componentes a nível *meso* da rede da política agrícola, apontando para o fluxo potencial de troca de recursos entre membros de diferentes cadeias produtivas. No arcabouço das *policy networks*, este cenário fornece as bases para o argumento no sentido da interligação das lideranças dos grupos de representação de interesses, de forma a possibilitar a formação de sinergias para a operação conjunta das políticas. Tal situação torna-se ainda mais categórica na medida em que o padrão das relações travadas se mostra bastante associado às condições próprias do setor produtivo, sendo possível destacar interações baseadas em i) derivação de produtos (setor de pecuária de corte e de leite; grãos, oleaginosas e biocombustíveis); ii) especialização de produtos (cadeia mais geral de fruticultura ligada a setores que demandam políticas específicas, como setor cacauero, a produção de citros e o ramo vitivinícola); iii) tipo de produto (representações de interesses similares do setor de bebidas, como se mostra no caso das CS de Leite e de Vinho, entre outros tipos de relações. Assim, do ponto de vista da experiência de integração da *grande rede* da política pode-se atestar o papel das CS na conformação de relações intersetoriais, ajudando a solidificar as metas pactuadas em torno das decisões do ministério.

A título de exemplo, pode-se mencionar também, situações estruturais decorrentes de episódios históricos do processo de transformações das instâncias de participação, como a criação inicial da CS de Milho e Sorgo, Aves e Suínos, e o seu consequente desmembramento nas duas respectivas CS em 2006. A natureza relacionada destas cadeias produtivas, no entanto, mostrou-se ainda como um fator determinante para a política setorial no período em análise, haja vista a ocorrência de uma reunião conjunta de suas representações.

Além da análise do padrão de relacionamento considerando os componentes intermediários da *grande rede* da política, procurou-se investigar também os tipos de relações conformadas no campo mais específico das *sub-redes*, na busca por identificar os condicionamentos próprios das cadeias produtivas. Para tal, foram promovidos exames das CS em um nível mais interno, avaliando a frequência das interações, a sua distribuição em termos do número de atores e as organizações envolvidas nas lideranças das cadeias produtivas. Como critério analítico, empregou-se o recorte das *sub-redes*, partindo da frequência máxima das organizações nas CS, definindo o núcleo mais interno das instâncias como as organizações com participação igual ou superior a 80% do nível máximo. O resultado visual desta análise pode ser primeiramente observado no Apêndice B, que contém as representações deste recorte para as 28 CS analisadas, considerando alguns parâmetros especiais: i) a simbolização da organização-presidente das redes na forma de triângulo; ii) a representação das interações com nível máximo de frequência pelo traço vermelho; iii) a distância do centro, tamanhos dos nodos e cores variando conforme o grau das interações. O resumo das redes de afiliação geradas pode ser observado na Tabela 5, que apresenta a compilação de informações úteis do Apêndice B, com vista à análise do padrão das interações no âmbito das redes. Os resultados permitem avançar na compreensão do tipo de relações efetivamente desenvolvidas no interior das CS, importando, sobretudo, a identificação de características capazes de influenciar nos resultados práticos da política. Nestas bases, pode-se atentar para a estruturação dos núcleos internos das redes, com a criação de dois grupos, um mais ao centro e outro em sua periferia.

Tabela 5 – Padrão das interações entre atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Câmara Setorial	Nº de orgs. com freq. > 80%	Valor máx. das interações observadas	Organizações com valor máx. de interações	Presidência
Açúcar e Alcool	10	17	FNS; FEPLANA	FNS
Algodão	15	21	ABRAPA; ABAPA; ABIT; ANEA	ABRAPA
Animais de estimação	14	16	ABINPET; ABRASE; ALANAC; ACST; ANCLIVEPA; SINDAN;	ABINPET
Arroz	13	16	SINDARROZ/SC; CNA; FEDERARROZ; ACST; ABIARROZ; IRGA	FEDERARROZ
Aves e Suínos	9	11	CNA; ABPA; CONAB; ACST	ABPA
Borracha	11	15	APABOR; ANIP; HEVEACOOOP	APABOR
Cacau	4	16	FAEB; AIPC	FAEB
Cachaça	7	14	IBRAC; ACST	SINDIBEBIDAS/C E
Caprinos e Ovinos	7	19	ARCO; ACST	ARCO
Carne Bovina	13	12	CNA; SINDIRAÇÕES; ABRAFRIGO; ABIEC; FAEG; SPA; MF	CNPC
Citricultura	7	16	FUNDECITRUS; CNA; ACST	FUNDECITRUS
Culturas de inverno	10	14	ATRIEMG; ACST	CNA
Equideocultura	5	14	JC/RS; ACST; ABCPCC	JCRS
Feijão	6	12	ACEBRA; EMBRAPA	ACEBRA
Fibras naturais	5	11	CNA; CONAB	CNA
Florestas Plantadas	7	19	CNA; REFLORE	CNA
Floricultura	9	16	CEASA/Campinas; AFLORI	CNA
Fruticultura	5	16	COEX; ACST; CNA	COEX
Hortaliças	8	17	BRASTECE; ACST	BRASTECE
Leite	12	16	CNA; OCB; ABIQ	CNA
Mandioca	5	11	CNA; EMBRAPA	OCB
Mel	10	15	ABEMEL; ACST; CSMel/CE; FAASC	SINDIAPIS
Milho e Sorgo	10	8	ABRAMILHO; CONAB; BBM; ACST; MF; SPA	ABRAMILHO
Oleaginosas e Biodiesel	9	16	APROBIO; EMBRAPA	APROBIO
Palma de óleo	7	12	APROBIO; ABIOVE; CC/PR	ABRAPALMA
Soja	9	17	APROSOJA; ACST	APROSOJA
Tabaco	8	15	AFUBRA; SINDITABACO	AFUBRA
Vinho	10	15	IBRAVIN; ACST	SINDIVINHOS

Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados trazidos na Tabela 5 permitiram, em primeiro lugar, constatar o baixo número de atores com frequência igual ou superior a 80% das reuniões nas *sub-redes* da

política, o que abre espaço para a discussão a respeito da conformação de níveis mais internos no plano das próprias redes. Estes valores, se considerados à luz da capacidade máxima oficial das CS em dado período de tempo, apresentam baixos percentuais de membros com alto nível de participação, variando desde 13% dos membros na CS menos articulada, do cacau, até 50% dos atores na mais articulada, caso da instância do algodão. Tal modo de operação, na prática, relevou um padrão de participações concentrado em poucos atores no âmbito dos espaços de participação, sugerindo a incidência mais pontual dos demais envolvidos com a política. Por estas considerações, cabe a suposição a respeito da relação positiva entre o nível de frequência de uma organização nas reuniões das CS e a sua capacidade de influência nas diretrizes do setor, o que leva à possibilidade de distinção entre subgrupos de atores, sendo uns com comportamento de participação mais pontual e outros com poder de controle direto da agenda da política. Esta capacidade de influência pode se expressar ainda pela observação do nome e da quantidade de organizações com nível máximo de frequência em cada *sub-rede*, avaliando o volume deste nível de participação e o reflexo de questões de ordem estrutural, como o padrão de liderança dos setores. Tais resultados, expressos na quarta coluna, demonstram o baixo número de organizações com frequência máxima em cada CS, permitindo identificar padrões de interação, como no caso máximo da CS de Carne bovina, com sete atores neste enquadramento e nas CS de Milho e Sorgo, Arroz e Animais de estimação, com núcleos de seis representações; e em quantitativos mínimos, baseados em duas organizações. Em extensão à análise, pode-se constatar ainda um padrão significativo de correspondência entre as organizações com maior nível participação e a sua posição no interior das *sub-redes*, levando à compreensão do papel central assumido por tais organizações no decorrer do processo político, cumprindo o objetivo de definição e fomento de lideranças a nível setorial. Outro ator digno de enfoque neste meio foi a ACST, em função de seu importante posto de secretariado das CS, cargo que tende a contribuir para a criação de relações mais estreitas e de confiança entre os entes públicos e privados.

Os resultados observados para a variável em questão permitiram identificar a conformação de interessantes padrões das relações entre o MAPA e demais órgão do Estado e os representantes do setor agropecuário, atribuindo às características das interações um valor de proximidade e capacidade de mobilização, decorrente de fatores estruturais. Ressalta-se ainda, neste aspecto, a centralidade da ACST como órgãos de assessoria e coordenação, colocando-se, de fato, na condição de membro de maior hierarquia no processo de gestão das CS, apresentando-se na prática como o único ator de elo entre todas as *sub-redes*. Outros

padrões de interação, como serão vistos mais à frente, se revelaram na forma de um grande número de presenças pontuais no âmbito das reuniões, o que demonstrou também a abertura da rede à manifestação de interesses imediatos.

Além da observação do padrão de relacionamento entre as organizações no interior da rede, buscou-se contemplar, também no plano estrutural, a mensuração da 3.4) *Intensidade das relações* desenvolvidas pelos atores, tanto no nível macro da *grande rede*, quanto no nível micro, com as *sub-redes* de política. A partir do exame desta variável tornou-se possível dimensionar a importância conferida pelos atores ao processo de interação nas CS, permitindo gerar inferências sobre o prestígio e o grau de influência da rede na definição dos rumos da política agrícola. O primeiro nível analisado nesta variável se ocupou da aferição do grau das interações entre os atores no contexto mais amplo da política, buscando captar a intensidade do uso da rede, por meio da coparticipação das organizações entre as CS. Esta síntese, evidenciada pelos dados da Tabela 6, revelou a baixa integração entre as *sub-redes* da política, se considerado o critério de presença das organizações em mais de uma instância setorial. Como resultado, pode-se observar, no período em análise, a manifestação de 555 atores com afiliações a apenas uma CS, o que representou 73,7% dos membros envolvidos com a política. Este dado evidenciou a separação da rede em dois níveis, um de caráter mais interno e outro mais voltado à extremidade, corroborando com a percepção do fenômeno de especialização da representação do setor baseado em suas cadeias produtivas.

Tabela 6 – Frequências absoluta e relativa das organizações entre as CS (2014 a 2018).

Número de CS	Número de organizações	Frequência relativa
28	1	0,13%
27	2	0,27%
26	2	0,27%
22	2	0,27%
20	1	0,13%
18	1	0,13%
16	4	0,53%
15	1	0,13%
14	3	0,40%
13	3	0,40%
12	2	0,27%
11	2	0,27%
9	2	0,27%
8	4	0,53%
7	3	0,40%
6	11	1,46%

O padrão das relações observadas neste recorte da rede permitiu identificar a centralidade das organizações estatais envolvidas com a rotina das CS, haja vista a sua manifestação em um maior número de instâncias. A organização mais central no período, como seria de se esperar, foi a GCAG/ACST, com participação na totalidade das CS; seguida pela SPA/MAPA, com a incidência em 27 dos 28 espaços de discussão da política. Este resultado, do ponto de vista prático, apontou para a inserção da burocracia do MAPA no âmbito das CS, demonstrando o cumprimento com a condição necessária à efetiva aplicação das capacidades políticas do ministério. Tal achado pode ser, portanto, enfatizado, em função, sobretudo, de sua importância para o processo de participação da política agrícola, tendo em vista o papel destas organizações no processo de articulação e viabilização das metas pactuadas. Também com 27 afiliações observou-se a incidência da CNA, organização do empresariado com maior capilaridade dentre as diversas cadeias produtivas do setor. Este resultado, também esperado no sentido da trajetória de representação setorial analisada, tende a demonstrar a continuidade do modelo corporativista para a defesa dos interesses agropecuários, haja vista a sua capacidade de inserção em quase todas as unidades de análise. No mesmo sentido, com a afiliação em 18 CS, constatou-se ainda na categoria de organizações da sociedade, a ampla participação da OCB, sinalizando para a penetração das representações do movimento das cooperativas agrícolas. Tal padrão de presença, em conjunto com o destacado desempenho da CNA e com a também listada SRB – presente em oito CS – rememora a importância destas organizações no contexto da mobilização de interesses, levando em conta o seu passado de articulação e a na sua atuação conjunta na liderança e na reorganização setorial nas décadas de 1980 e 1990.

Outra subcategoria de atores observados neste grupo remeteu às representações ministeriais, com ampla associação das autoridades competentes em relação às *sub-redes* de política. Neste plano, destacaram ministérios como o MDIC (26), o MF (22), o MDA/SEAD (20) e o MMA (11), com níveis consideráveis de inserção nas arenas de participação, confirmando o aspecto intersetorial da experiência das CS. Os casos relatados apresentaram, em suas especificidades, as feições adquiridas pela política agrícola no plano interministerial, que tange aos temas da agroindústria, da política macroeconômica, nas interseções com a agricultura familiar e nas pautas ambientais. Nos assuntos creditícios, como maior destaque, observou-se ainda a inserção de organizações como o BB e a CEF, com 10 e nove afiliações, respectivamente, denotando o peso deste tema da política para as discussões setoriais. Também neste plano, mas com vinculação própria aos temas diretos do setor agropecuário,

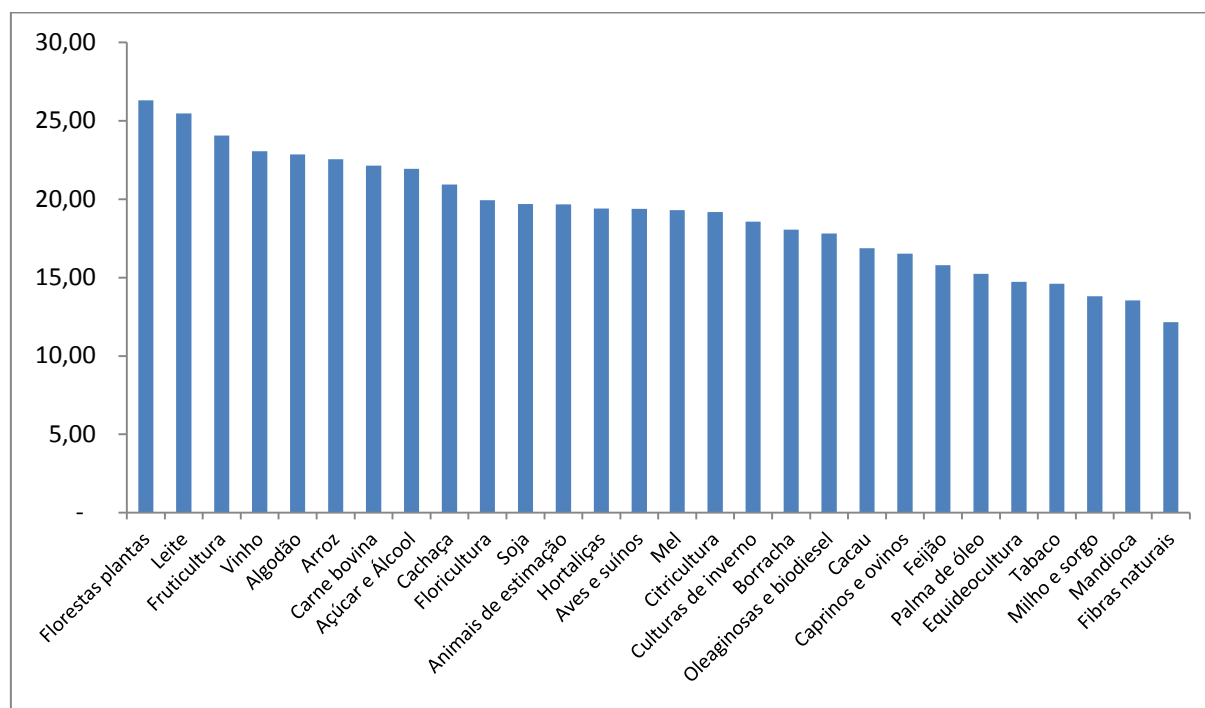
destacou-se a capilaridade de outras organizações internas ao MAPA, como a Embrapa (26), a Conab (22), a SDA (16), a SRI (15), a SPRC (14), a SE (8), o DIPOV/MAPA (7) e a CGATA/MAPA (7). A presença destas representações sinalizou para o cumprimento das prerrogativas de capacidade técnica do ministério frente à proposta de formação das capacidades políticas criadas por meio das CS. Neste meio tornou-se possível constatar a incidência de setores da burocracia do MAPA com diferenciadas funções frente à condução da política, a exemplo de subunidades dedicadas à execução, como a Embrapa e a Conab, e subunidades voltadas à elaboração, como é o caso das secretarias e departamentos elencados. Ainda no plano das organizações estatais, em condição de destaque em sua subcategoria, logrou-se identificar a ampla incidência da SEAPA/RS no plano da experiência setorial, tendo como resultado o comparecimento em 16 diferentes instâncias de participação. Tal resultado evidencia a amplitude da rede da política no nível específico do estado, sugerindo tanto a sua representatividade e a diversidade da economia estadual, quanto a cultura participativa no plano do governo local.

Por fim, foram também identificadas no ciclo mais interno da política agrícola, organizações ligadas à representação de grupos de interesse mais específicos do setor, como é o caso das associações e sindicatos patronais. Deste grupo destacou-se o padrão de inserção do SINDIVEG (16), da ASBRAER (14) e da ANDEF (13), reportando o peso e a penetração dos interesses do segmento de fertilizantes e defensivos agrícolas no âmbito da política setorial, bem como dos entes relacionados à assistência técnica e extensão rural. Tal resultado denotou ainda, a margem para a conformação de um modelo mais integrado de representação entre os grupos do setor, organizados em formatos mais modernos, de acordo com o seu critério temático para a política. Já no plano das organizações não estatais ligadas ao terceiro setor, observou-se a múltipla presença de atores relacionados ao segmento de consultoria, em especial, ao ramo das relações governamentais. Dentre as referências observadas foi possível listar a ampla incidência de consultorias como a Umbelino Lôbo (14), a Patri (12) e a Vector (9), destinadas à representação de interesses no plano da política setorial. A presença destas organizações denota, como fenômeno mais específico, a terceirização do processo de representação política, com a emergência de serviços especializados no setor.

Além da aferição da intensidade das relações baseada nos fluxos de atores entre as diversas partes da *grande rede* da política, tomou-se também como unidade de análise o comportamento da participação nas *sub-redes* formadas pelas CS. Para tal, foram calculadas as razões entre o número de participações em cada instância da política, em relação ao

número de reuniões realizadas entre 2014 e 2018, conforme evidenciado no Gráfico 5. Os resultados revelaram diferentes padrões de intensidade nas relações entre os atores nas CS, evidenciando o diferencial do processo de articulação, com impactos diretos na formação das comunidades e das *sub-redes* da política.

Gráfico 5 – Razão entre o número de participações e reuniões das CS entre 2014 e 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise da taxa de participação no nível das *sub-redes* da política agrícola permitiu compreender o comportamento das CS com relação à intensidade da participação, demonstrando o padrão de relacionamento entre os interesses das diversas cadeias produtivas. Como resultado pode-se destacar a taxa de participação das instâncias acima do nível de 12 organizações por reunião, tomando como base o nível mínimo apresentado pela CS de Fibras naturais. Tal padrão, em seu desempenho, variou no período analisado, até a taxa de 26 organizações por CS, tendo como resultado máximo a CS de Florestas plantadas. Este diferencial de nível apresentou-se em decorrência das distintas capacidades de articulação do setor agropecuário, levando em conta o comprometimento das organizações para com a participação nas CS, bem como o peso das instâncias em seu papel de coordenação das relações produzidas pelas cadeias produtivas.

Os recursos da ARS podem ser também empregados no exame do grau de coesão da rede de política, mensurando a conectividade dos atores por meio da variável 3.5) *Densidade das relações*. Este esforço, em sua perspectiva teórica, se propõe a analisar a extensão das ligações desenvolvidas entre os atores de uma rede, permitindo gerar inferências sobre a sua capacidade em termos de controle e circulação de informações e recursos (Higgins e Ribeiro, 2018). Na prática, a densidade pode se expressar por meio de cálculos matemáticos que levam em conta as proporções de relações observadas entre os atores (e destes para com seus eventos de afiliação), em relação ao total de relações potenciais de suas redes³³. Desta forma, o valor da densidade pode variar de 0 (ausência de relações entre os atores) a 1 (todos os atores se relacionam entre si), demandando uma interpretação qualitativa do resultado de acordo com o tipo de relação analisada. Para a presente análise, foram considerados os dois níveis da rede da política agrícola – a *grande rede* e as *sub-redes* formadas por cada CS – adotando como respectivos pressupostos, a livre presença das organizações em todas as CS e a atemporalidade das participações³⁴. O primeiro resultado obtido com este recurso foi a densidade da *grande rede* da política agrícola, que apresentou o valor de 0,073, indicando a observação de 7,3% das relações potenciais de afiliação entre atores e CS (1.538 ligações de 21.084 possíveis). Este valor, apesar de baixo em termos numéricos, aponta para um fato interessante do ponto de vista da integração entre as *sub-redes* da política, qual seja a presença de um volume considerável de organizações em mais de uma CS. Neste sentido, o referido resultado de densidade da *grande rede* pode ser considerado significativo, haja vista a flexibilização dos pressupostos e as especificidades próprias do estudo de grandes redes³⁵. Por outro lado, em perspectiva temporal, o valor aferido apresenta uma baixa densidade da rede da política agrícola, ajudando a explicar as razões históricas das dificuldades de mobilização do setor agropecuário em torno de organizações e espaços de cúpula, como já explicitado pelo exame da articulação e das relações entre o Estado e empresariado rural até os anos 1990.

³³ Os cálculos de densidade propostos seguiram as fórmulas: i) *grande rede*, $D = l/(m \times n)$, em que l representa o número de ligações observadas, m representa o número de atores presentes e n representa o número de eventos; e ii) *sub-redes*, $D = \sum v_k / (g(g-1))$, em que v_k representa o valor das ligações observadas e g representa o número de atores presentes.

³⁴ O pressuposto da livre presença das organizações em todas as CS (*grande rede*) desconsidera os fatos que de para participar em uma CS a organização precisa ser licenciada para tal e de que, dada a setorialização, pode não haver interesse na participação; já o pressuposto da atemporalidade das participações nas CS (*sub-redes*) ignora as mudanças na composição das instâncias, deixando de prever as mudanças geradas pelas saídas e entradas de novos membros. Apesar de não convergirem perfeitamente no sentido dos aspectos institucionais da rede da política agrícola, os pressupostos adotados permitem contribuir para explicar as razões de conformação de seu atual modelo de participação.

³⁵ Borgatti et alii (2013) ressaltam as densidades normalmente mais baixas de grande redes, em função da dificuldades naturais (distância, tempo, desinteresse) de todos os membros manterem relações entre si.

Assim, o resultado para a densidade na prática, apresenta-se como um reflexo da setorialização da política agrícola em cadeias produtivas, explicando a própria criação e conformação do modelo de política em torno das CS. Já no plano das *sub-redes*, o que se observou foi a manifestação de distintos padrões de coesão entre as instâncias setoriais, permitindo apontar diferenciados grau de articulação entre os membros e capacidades de circulação no âmbito das redes. A Tabela 7 mostra os valores encontrados para as densidades em duas formas de cálculo, sendo a densidade de afiliação uma expressão da proporção de ligações entre atores e eventos (cada reunião da CS) em relação ao total de ligações potenciais; e a densidade de co-afiliação uma medida da média de eventos (reuniões) nas quais cada ator se relaciona com outro no âmbito da rede³⁶. Assim, por meio dos resultados, foi possível observar o grau de coesão dos atores nas *sub-redes* de política, sendo as CS da Floricultura (44,3%), de Culturas de inverno (44,2%), do Algodão (44%), de Animais de estimação (43,7%) e do Vinho (41,9%), as instâncias com maior densidade e consequentemente maiores potenciais e capacidades de articulação. Por outro lado, relevaram-se também os resultados de CS com baixos níveis de densidade, como as CS do Cacau (21,6%), da Fruticultura (25,1%), do Feijão (26,8%), da Cachaça (27,5%) e de Fibras naturais (28,3%).

Tabela 7 – Densidade das relações entre os atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Câmara Setorial	Densidade (afiliação)	Densidade (co-afiliação)
Açúcar e Alcool	0,399	2,6
Algodão	0,440	4,1
Animais de estimação	0,437	3,5
Arroz	0,313	1,7
Aves e Suínos	0,346	1,6
Borracha	0,393	2,5
Cacau	0,216	0,8
Cachaça	0,275	1,2
Caprinos e Ovinos	0,318	1,9
Carne Bovina	0,341	1,7
Citricultura	0,309	1,6
Culturas de inverno	0,442	2,7
Equideocultura	0,388	2,2
Feijão	0,268	1,0
Fibras naturais	0,283	1,1
Florestas Plantadas	0,299	1,7

³⁶ A densidade de afiliação, como já enfatizado, é calculada com base em uma rede *Two-mode*, que relaciona atores e eventos (no presente caso as organizações e cada uma das reuniões de suas respectivas CS); $D = l/(m \times n)$. Já a densidade de co-afiliação pode ser obtida através da conversão da rede *Two-mode* para a rede *Ono-mode*, obtendo uma rede valorada. O cálculo da densidade mede assim, a média de eventos compartilhados pelos atores; $D = \sum v_k / 2(g(g-1))$.

Floricultura	0,443	3,2
Fruticultura	0,251	1,0
Hortaliças	0,413	2,9
Leite	0,364	2,2
Mandioca	0,288	1,0
Mel	0,311	1,5
Milho e Sorgo	0,321	1,1
Oleaginosas e Biodiesel	0,387	2,5
Óleo de Palma	0,371	1,8
Soja	0,355	2,4
Tabaco	0,298	1,3
Vinho	0,419	2,6

Fonte: Elaborado pelo autor

Os valores obtidos para as densidades levaram em conta o pressuposto da atemporalidade das participações dos atores em suas respectivas CS, desconsiderando a inclusão e a exclusão de organizações no decorrer do período de análise. Apesar disso, o relaxamento trazido por este pressuposto auxiliou na observação de outros interessantes aspectos conformados no processo de participação das CS, qual seja a tendência de permanência de um conjunto de organizações ao longo do tempo. Este resultado, do ponto de vista da continuidade do processo de participação na política agrícola, apresenta-se de forma positiva para a experiência gerada pelas CS, permitindo inferir a respeito do papel da institucionalização de tais instâncias e de seus impactos nos resultados da política. Por fim, na aferição do grau de coesão das redes, foram também obtidas as medidas de densidade de co-afiliação, trazendo como resultado o número médio de reuniões compartilhadas pelas organizações em sua respectivas CS. A Tabela 7 evidencia os resultados, demonstrando um baixo nível geral de densidade entre as *sub-redes* da política, sinalizando para um elevado número de organizações com participações pontuais, o que reduzir o valor das relações no âmbito da rede. Neste panorama, no entanto, destacam-se as CS do Algodão e do Cacau, que apresentaram, respectivamente, o maior (4,1) e o menor (0,8) número de eventos compartilhados entre suas organizações. Assim, levando em conta as medidas de afiliação e de co-afiliação, foi possível constatar que o setor do algodão apresentou-se no período de análise como a cadeia produtiva de maior articulação no plano das CS, enquanto os atores do setor cacaueiro se posicionaram com o pior desempenho em termos da participação na política. Desta forma, cabe ressaltar que os resultados para a variável densidade apresentaram distintos padrões entre as CS, o que deve vir acompanhado de uma investigação mais profunda sobre as razões do setor, como a percepção de seus membros, os atores envolvidos e a existência de formas alternativas de coordenação.

A avaliação das redes de política enquanto fenômeno de estrutura definida, com aspectos determinantes ao seu próprio desenvolvimento, pode também ser realizada com enfoque no padrão de conectividade entre os atores incidentes, por meio da análise da 3.6) *Simetria ou reciprocidade* das relações. Por meio desta variável, buscou-se observar o direcionamento das interações construídas pelos pares de atores na rede, procurando discutir os efeitos da estrutura no processo de participação e nas possibilidades de influência da política. A perspectiva analítica deste aspecto da rede apresentou-se também como um meio para a aplicação dos conceitos da ARS, tendo como suporte as medidas de reciprocidade³⁷ das relações entre os seus componentes. A importância da observação desta variável expressou-se na necessidade de compreender o potencial das CS na promoção da solidariedade de interesses para a operação da política, tomando como referência o fluxo de interação entre os atores. Assim, a definição de reciprocidade utilizada neste trabalho baseia-se no estabelecimento de relações não direcionadas entre os pares de atores, convergindo formalmente para o pressuposto de relacionamento utilizado na análise das CS, na condição de redes da política agrícola. A consequência desta aplicação se refletiu em um resultado de caráter mais simbólico, que expressa 100% de reciprocidade no plano das redes, espelhando a perfeita simetria das interações entre todos os pares de atores conectados. Tal avaliação, em sua ordem prática, permite apontar para a possibilidade de acesso de todos os atores entre si, refletindo o aspecto estrutural de sua exposição conjunta e simétrica no plano das reuniões. Este pressuposto, apesar de questionável³⁸ em sua pertinência empírica, permite o apontamento do potencial da rede enquanto ambiente de exposição e convivência entre os atores envolvidos com o setor, no sentido das interações entre e dentre setores público e privado. Em decorrência disso, pode-se argumentar quanto à possibilidade de geração de três tipos de benefícios: i) as capacidades de coordenação e sinergias criadas “dentro” do aparato estatal, com a articulação entre as unidades internas do MAPA, com outros órgãos envolvidos com a política; ii) os ganhos de redução de assimetria e custos de transação nos relacionamento entre os diferentes segmentos das cadeias produtivas e iii) a finalidade própria das CS, com os laços criados entre o Estado e os grupos de interesse, em esforços conjuntos

³⁷ A reciprocidade é uma medida da proporção de ligações não direcionadas da rede, em relação ao seu total de ligações. Em termos matemáticos, o fenômeno pode ser medido pela fórmula $R = U/(U+D)$, em que U denota o total das ligações não direcionadas e D, o total das ligações direcionadas.

³⁸ Este trabalho utilizou a participação conjunta nas reuniões como relação diádica para a descrição do modelo de interação no âmbito da rede de política. Apesar da pertinência metodológica e teórica, poderia se argumentar a respeito da fraqueza empírica deste pressuposto para os fins de avaliação da reciprocidade da rede. De todo modo, esta observação passa a servir como elemento de crítica ao modo de relacionamento gerado pela rede, oferecendo aos gestores responsáveis a percepção sobre a necessidade de ampliar a natureza de seus laços.

para a definição das políticas do setor. Desta forma, cabe ressaltar o papel das CS na formação de relações de naturezas diversas entre os atores envolvidos, o que tende a contribuir para a geração de novas relações internas, configurando em modelos de multiplexidade na política setorial. Dentro deste fenômeno tornaria, assim, possível observar a emergência de medidas diferenciadas de reciprocidade, mediante a especialização das relações ao nível organizacional.

Outra medida empregada na investigação das relações desenvolvidas no âmbito da política agrícola foi o cálculo da 3.7) *Centralidade* da rede, visando avaliar o perfil das CS no tocante à existência de focos de poder. Esta variável, no plano estrutural, apresenta-se como um importante componente da análise, enquanto permite apontar os atores com maior poder de centralização das atividades da rede, de forma a observar o grau de influencia nas trocas e seus consequentes resultados para a política. As medidas de centralidade, do ponto de vista metodológico, podem ser expressas por meio de três fórmulas de cálculo, com distintas finalidades: i) a centralidade de grau³⁹, que informa o número de pares com os quais um determinado ator possui ligação; ii) a centralidade de proximidade⁴⁰, pela qual se analisa a distância mínima “percorrida” entre um ator e o maior número de pares possível e iii) a centralidade de intermediação⁴¹, que expressa a proporção de “caminhos” entre pares, intermediados por um determinado ator (Higgins e Ribeiro, 2018). Estas medidas, apesar de carregarem especificidades e conceitos distintos da variável centralidade, permitem, em conjunto, captar percepções sobre a distribuição de poder ao longo da rede, mensurando a popularidade de seus membros, a velocidade de suas interações, a facilidade de difusão de informações e o seu grau de dependência relacional. O quadro 5 expressa os resultados das medidas de centralidade utilizadas, considerando as *sub-redes* envolvidas com a política.

A análise das medidas de centralidade das *sub-redes* da política agrícola permitiu constatar a presença dos atores com maior inserção no plano das discussões setoriais, possibilitando inferências sobre o maior poder destas organizações no processo de definição

³⁹ A Centralidade de Grau pode ser calculada pela fórmula $C_d(n_i) = \sum(x_{ij})$, sendo x_{ij} o número de relações observadas entre o ator i e os j atores da rede. De acordo com Hanneman e Riddle (2005), esta medida oferece uma percepção sobre o número de oportunidades pelas quais um ator se defronta, decorrentes das interações alternativas com seus pares.

⁴⁰ A Centralidade de Proximidade pode ser calculada pela expressão $C_c(n_i) = 1/\sum(d_i)$, sendo d_i as distância geodésicas entre o ator i e os g atores da rede. Tal cálculo, na prática, expressa o inverso da longitude entre os atores.

⁴¹ A Centralidade de Intermediação pode se expressar pela fórmula $C_b(n_i) = \sum(g_{jk(i)}/g_{jk})$, em que se capta a proporção de distâncias geodésicas entre atores j e k que passam pelo ator i . Para Hanneman e Riddle (2005), a análise da centralidade através da intermediação revela o grau de dependência de dois atores em relação ao seu ponto de contato, o que possui implicações diretas nas trocas (informação, influência, decisão) promovidas em uma rede.

das agendas de política. As propriedades de centralidade indicadas pelas medidas obtidas, ligadas especialmente ao grau de interações entre pares de atores, à capacidade de um ator no tocante à intermediação das relações e à sua distância em relação aos demais componentes da rede, permitem caracterizar a presença de subgrupos com papel estratégico no processo de coordenação política, haja vista a sua dotação de capacidades em termos de mobilização. Estes subgrupos, como se pode observar, se mostram, em sua grande maioria, formados por organizações ocupantes de posições de liderança nas cadeias produtivas, envolvendo associações e órgãos estatais com responsabilidade direta sobre as temáticas mais importantes das políticas em cada instância setorial. Na prática, o que se observou também foi a correlação entre as representações com maiores medidas de centralidade em relação à importância das funções exercidas para o funcionamento da participação, sendo estas as organizações alocadas no cargo de presidência das CS. De forma complementar, tornou-se nítida a centralidade da ACST no contexto das *sub-redes* da política, o que reivindica um enfoque também na posição de secretaria das instâncias de participação, situando-a pelo papel de assessoria estratégica em seu processo de interação. Outros casos observados reportaram ainda os elevados níveis de centralidade de atores ligados às etapas de aprovação e execução das políticas, como é a questão das SPA/MAPA, Conab e Embrapa, sendo todos eles órgãos de vinculação ministerial. A sua composição no grupo de membros mais centrais das CS denota o potencial das interações na inserção de atores importantes em todo o processo da política agrícola, variando de acordo com o perfil da cadeia produtiva.

As medidas de centralidade, em sua expressão prática, permitam avaliar os componentes das redes em seu nível micro, demonstrando a importância e o potencial de cada ator isolado em termos da influência no funcionamento da rede. O tratamento interpretativo conferido aos dados da Quadro 5 deve levar em consideração, nestas condições, a agregação das reuniões das CS no período de análise da pesquisa, o que confere um caráter de peculiaridade ao resultado, haja vista a abstração de sua dimensão temporal. Esta escolha analítica permitiu, no caso das *sub-redes* da política, identificar os atores com maior inserção no âmbito de cada cadeia produtiva, apresentando como resultado o conjunto de organizações com a manifestação de tal comportamento para a experiência das CS como um todo e não apenas em um ano ou reunião específica. Tal achado, do ponto de vista de sua utilidade analítica, adequa-se à perspectiva de identificar o modo de operação da liderança, dos fluxos de informação e da dependência entre os membros das redes, contribuindo para a experiência do MAPA no aprimoramento de suas estruturas de participação. Neste panorama, cabe

considerar a importância de elementos regimentais como estratégias de definição dos resultados da rede, a exemplo das parcerias desenvolvidas entre os entes públicos e privados, determinada pela divisão das atribuições de presidência e secretaria das CS. Destaca-se neste meio, a ampla possibilidade de atuação do MAPA no processo de disseminação de informações entre os atores envolvidos na rede, por meio do estreitamento da ACST em relação às lideranças setoriais. Por outro lado, apresenta-se, em diversas CS, o desafio de promoção de lideranças sólidas, com caráter de atuação estável dentre as organizações do setor, o que leva às suposições quanto ao risco de dependência das cadeias produtivas, haja vista a sua carência de representantes competentes.

Por fim, enfatizou-se ainda neste escopo a estruturação de níveis mais internos para a operação das redes de política, no mesmo sentido da análise empreendida na variável *padrão das relações*, revelando a centralidade como um elemento definidor das possibilidades dos atores das CS em termos da influência nas políticas de suas cadeias produtivas. Apresenta-se, assim, como resultado, a conformação das organizações mais centrais no quadro dos atores de maior poder no contexto das *sub-redes* da política, haja vista o maior controle sob as diretrizes da agenda.

Quadro 5 – Centralidade das organizações nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Câmara Setorial	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
Açúcar e Alcool	CNA; CONAB; FEPLANA; FNA; SIAMIG;	CNA; CONAB; FEPLANA; FNA; SIAMIG;	FNS; CONAB; U NICA; CNA; SIAMIG;
Algodão	BBM; CNA; ABAPA; ABIT; ABRAPA;	BBM; CNA; ABAPA; ABIT; ABRAPA;	ABRAPA; AMIPA; ABAPA; ABIT; AGOPA;
Animais de estimação	ABINPET; CBKC; ANCLIVEPA; ACST; CFMV;	ABINPET; CBKC; ANCLIVEPA; ACST; CFMV;	ABINPET; CBKC; CFB; ACST; ANCLIVEPA;
Arroz	ABIARROZ; ACST; FEDERARROZ; FEARROZ; IRGA;	ABIARROZ; ACST; FEDERARROZ; FEARROZ; IRGA;	ACST; ABIARROZ; FEDERARROZ; IRGA; FEARROZ;
Aves e Suínos	ACST; SPA; ABCS; ABPA; CNA;	ACST; SPA; ABCS; ABPA; CNA;	ACST; ABCS; CNA; SPA; OCB;
Borracha	APABOR; ABIARB; ANIP; HEVEACOOP; SPA;	APABOR; ABIARB; ANIP; HEVEACOOP; SPA;	APABOR; ABIARB; ANIP; HEVEACOOP; SPA;
Cacau	FAEB; AIPC; ACST; CEPLAC; ABIA;	FAEB; AIPC; ACST; CEPLAC; ABIA;	FAEB; AIPC; CEPLAC; ACST; ABICAB;
Cachaça	ACST; FEPLANA; CNA; IBRAC; ABRABE;	ACST; FEPLANA; CNA; IBRAC; ABRABE;	ACST; FEPLANA; IBRAC; CNA; ABRABE;
Caprinos e Ovinos	ARCO; ACST; MI; FECOLÂ; SEAPADR/RS;	ARCO; ACST; MI; FECOLÂ; SEAPADR/RS;	ARCO; ACST; MI; FECOLÂ; SEAPADR/RS;
Carne Bovina	SPA; MF; FAEG; ABRAFRIGO; CNA;	SPA; MF; FAEG; ABRAFRIGO; CNA;	SPA; MF; FAEG; ABRAFRIGO; CNPC;
Citricultura	CNA; FUNDECITRUS;	CNA; FUNDECITRUS;	CNA; FUNDECITRUS;

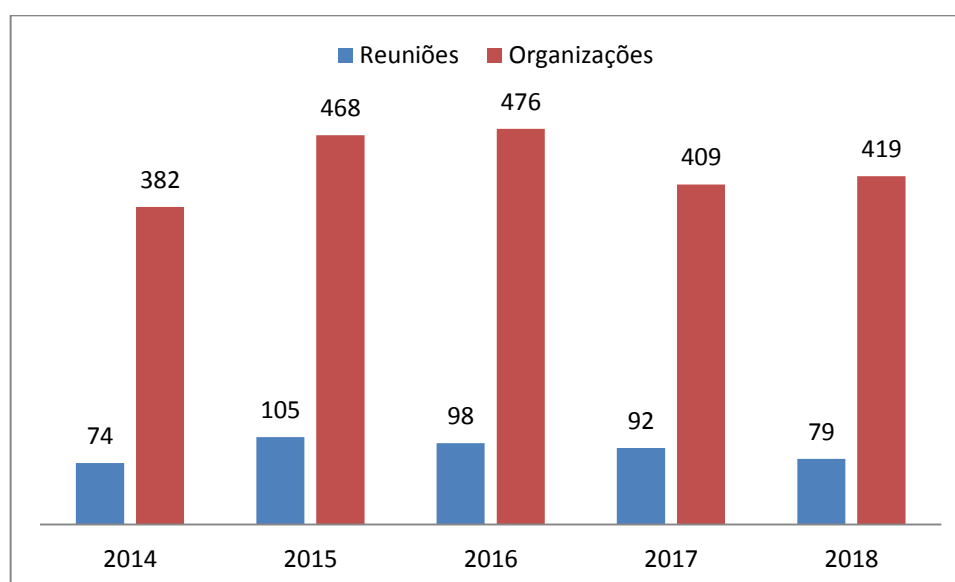
	ACST; CITRUSBR; COCAMAR;	ACST; CITRUSBR; COCAMAR;	ADAPAR/PR; COCAMAR; SAUVE;
Culturas de inverno	OCEPAR; ACST; ATRIEMG; SINDUSTRIGO; SINDITRIGO/PR;	OCEPAR; ACST; ATRIEMG; SINDUSTRIGO; SINDITRIGO/PR;	OCEPAR; ACST; ATRIEMG; SINDUSTRIGO; SINDITRIGO/PR;
Equideocultura	ABCPCC; ACST; JCRS; JCSP; ABQM;	ABCPCC; ACST; JCRS; JCSP; ABQM;	ABCPCC; ACST; JCRS; JCSP; ABCCRM;
Feijão	EMBRAPA; ACEBRA; ABIMAQ; CONAB; FAEP;	EMBRAPA; ACEBRA; ABIMAQ; CONAB; FAEP;	EMBRAPA; ACEBRA; ABIMAQ; FAEP; CONAB;
Fibras naturais	CONAB; SINDIFIBRAS; CNA; ACST; SPA;	CONAB; SINDIFIBRAS; CNA; ACST; SPA;	CONAB; SINDIFIBRAS; ACST; CNA; SPA;
Florestas Plantadas	REFLORE; AGEFLOR; CNA; ABAP; SPA;	REFLORE; AGEFLOR; CNA; ABAP; SPA;	REFLORE; AGEFLOR; CNA; SPA; ABAP;
Floricultura	ABCSEM; AFLORI; APROCCAM; CEASA; CSFPO/SP;	ABCSEM; AFLORI; APROCCAM; CEASA; CSFPO/SP;	CSFPO/SP; AFLORI; CVH; APROCCAMP; ABCSEM;
Fruticultura	COEX; ACST; CNA; ABANORTE; BRAPEX;	COEX; ACST; CNA; ABANORTE; BRAPEX;	COEX; ACST; CNA; GS1 Brasil; ABANORTE;
Hortaliças	BRASTECE; ACST; ANAPA; ABCSEM; CEAGESP;	BRASTECE; ACST; ANAPA; ABCSEM; CEAGESP;	BRASTECE; ACST; ANAPA; ABCSEM; EMBRAPA;
Leite	CNA; CONIL; G100; SEBRAE; ANIQ;	CNA; CONIL; G100; SEBRAE; ANIQ;	CNA; CONIL; G100; OCB; SEBRAE;
Mandioca	CNA; EMBRAPA; CONAB; OCB; AIMSC;	CNA; EMBRAPA; CONAB; OCB; AIMSC;	CNA; CONIL; G100; OCB; SEBRAE;
Mel	ACST; CSMel/CE; ABEMEL; CBA; FAASC;	ACST; CSMel/CE; ABEMEL; CBA; FAASC;	ACST/ CSMel/CE; ABEMEL; FAASC; SINDIVEG;
Milho e Sorgo	ABRAMILHO; CONAB; ACST; BBM; OCB;	ABRAMILHO; CONAB; ACST; BBM; OCB;	ABRAMILHO; CONAB; ACST; OCB; BBM;
Oleaginosas e Biodiesel	UBRABIO; EMBRAPA; MME; CC/PR; OCB;	UBRABIO; EMBRAPA; MME; CC/PR; OCB;	UBRABIO; EMBRAPA; CONAB; ACST; BBM;
Óleo de Palma	ABIQUIM; APROBIO; UBRABIO; ACST; ABIOVE;	ABIQUIM; APROBIO; UBRABIO; ACST; ABIOVE;	UBRABIO; APROBIO; ABIQUIM; ABRAPALMA; ABIOVE;
Soja	APROSOJA; ACEBRA; ACST; ABIOVE; EMBRAPA;	APROSOJA; ACEBRA; ACST; ABIOVE; EMBRAPA;	APROSOJA; ACEBRA; CONAB; ACST; ABIOVE;
Tabaco	AFUBRA; SINDITABACO; CNA; CNTA; ACST;	AFUBRA; SINDITABACO; CNA; CNTA; ACST;	AFUBRA; SINDITABACO; CNTA; CNA; COOPERSAC;
Vinho	ACST; ABBA; IBRAVIN; FIEMG; CONAB;	ACST; ABBA; IBRAVIN; FIEMG; CONAB;	ACST; ABBA; IBRAVIN; EMBRAPA; CONAB;

Fonte: Elaborado pelo autor

Além da mensuração da intensidade das interações geradas entre os atores no interior das CS foi também investigado o seu padrão de sustentabilidade por meio da variável 3.8) *Estabilidade das relações*. Esta variável, para além do componente formal da dimensão *Institucionalização*, visa identificar a continuidade das atividades da rede de política, permitindo informar a respeito do prosseguimento das relações criadas, bem como de sua intensidade. Os primeiros aspectos propostos para a aferição encontram-se descritos no Gráfico 6, que apresenta o número de reuniões realizadas e a quantidade de organizações

envolvidas⁴² com a *grande rede* da política agrícola para cada ano do período em análise. No tocante às reuniões foi possível observar uma evolução de 42% no total de encontros das CS entre 2014 e 2015, saltando de 74 para 105 reuniões; o que representou uma elevação de 2,6 para 3,8 na média anual de reuniões por instância. Tal resultado, no entanto, foi seguido por uma queda contínua até 2018, com o fechamento da série em 79 reuniões, retornando ao padrão inicial. Este movimento, apesar de se descrever em um curto período de tempo, representou um indicativo de desaceleração do processo de participação, alcançando uma média de 2,8 reuniões por CS, número abaixo do mínimo convencionado (três reuniões).

Gráfico 6 – Evolução do número de reuniões e organizações das CS entre 2014 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Uma hipótese para explicar este fenômeno pode ser levantada com base na mudança do contexto político decorrente do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. A cadeia causal sugerida neste caso elencaria as mudanças do governo sob o comando do Presidente Michel Temer e o reordenamento das alianças no Congresso Nacional como possíveis razões para a descontinuidade ou atraso na tramitação de projetos do setor, causando o desinteresse de seus atores e a diminuição no ritmo de realização das reuniões. As evidências para esta hipótese podem ser observadas em registros constantes nas atas, pelos quais se observa a preocupação de representações do setor quanto aos atrasos gerados nas pautas legislativas em decorrência do rito do *impeachment*, bem como dos riscos de mudança

⁴² Os números expostos desconsideram as participações de organizações em mais de uma instância setorial.

nas relatorias de projetos acompanhados⁴³. Esta tendência se apresentou também por meio da observação do número de organizações presentes na *grande rede* no período analisado; em que se destacam piores resultados para os anos de 2017 e 2018, em comparação a 2015 e 2016. Os valores apresentados não apontaram, no entanto, para tendências de interrupção das atividades das CS, haja vista a manutenção de seus padrões em relação ao período inicial. Por outro lado, se confirmada a hipótese levantada acerca da desaceleração da participação, torna-se possível apontar para a sensibilidade da mobilização nas CS em relação ao contexto político, causalidade que poderia ao longo prazo comprometer a continuidade das relações.

Outra medida de estabilidade analisada nesta variável foi a frequência das organizações nos pleitos das CS. Os resultados encontram-se expostos na Tabela 8, que desagrega a frequência em níveis, tomando como corte a frequência de 67%, conforme a presença mínima de 2/3 estipulada legalmente para a permanência das organizações. Como se pode observar, a maior parte das organizações participantes apresentou um nível de presença abaixo do esperado, caracterizando um comportamento de frequência pontual nas CS. Este padrão torna-se ainda mais claro se observado por meio do percentual de organizações com incidência igual ou superior a 67%, pela qual se destaca a cadeia produtiva da Borracha com o maior resultado (40%) dentre as CS. Assim, do ponto de vista da variável foi possível identificar um baixo nível geral de estabilidade das organizações no processo de participação, tendo sido relatada a permanência de poucas representações no período de análise. Os números tornam-se ainda mais alarmantes se observado o quantitativo de organizações com presença total entre 2014 e 2018, que em termos isolados alcançou a marca de apenas 36 representações. Neste quesito destaca-se novamente a CS do Algodão, que apresentou o número máximo de organizações com 100% de frequência, sendo quatro no total. Além disso, por meio dos resultados, foi possível reforçar a constatação da capacidade ociosa da participação no âmbito das CS, o que se evidencia pela alta pontualidade dos membros e baixa estabilidade das relações.

⁴³ Ver como exemplo as reuniões 41^a e 42^a da CS do Vinho; e reunião 33^a da CS de Florestas Plantadas;

Tabela 8 – Frequência de organizações nas reuniões das Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Câmara Setorial	0% < F < 67%	67% ≤ F < 100%	F = 100%	% de organizações com presença ≥ 67%
Açúcar e Alcool	37	16	2	32,7%
Algodão	33	15	4	36,5%
Animais de estimação	31	13	1	31,1%
Arroz	55	16	0	22,5%
Aves e Suínos	46	10	0	17,8%
Borracha	33	11	1	40,0%
Cacau	70	5	2	9,0%
Cachaça	64	12	0	15,8%
Caprinos e Ovinos	40	10	2	23,1%
Carne Bovina	52	13	0	20,0%
Citricultura	53	7	1	13,1%
Culturas de inverno	28	12	2	33,3%
Equideocultura	25	11	1	32,4%
Feijão	51	6	0	10,5%
Fibras naturais	38	5	0	11,6%
Florestas Plantadas	59	13	2	20,3%
Floricultura	30	12	2	31,8%
Fruticultura	84	9	3	12,5%
Hortaliças	33	12	2	29,8%
Leite	53	14	1	22,1%
Mandioca	39	7	0	15,2%
Mel	51	10	1	17,7%
Milho e Sorgo	37	5	1	13,9%
Oleaginosas e Biodiesel	35	9	2	13,9%
Óleo de Palma	31	9	1	24,4%
Soja	46	10	1	19,3%
Tabaco	39	8	2	20,4%
Vinho	40	13	2	27,3%

Fonte: Elaborado pelo autor

A última variável considerada na definição da estrutura da rede de política pautou-se na avaliação do modelo de relacionamento entre os atores envolvidos, buscando identificar a sua operação em um contexto de interesses competitivos, cooperativos ou conflitantes. A observação da 3.9) *Natureza das relações* se justificou assim pela necessidade de compreender o impacto da estrutura na formatação do jogo de interesses desenvolvido, permitindo avançar no entendimento dos elementos estruturantes das relações da política. No caso das CS esta análise pode ser feita levando em consideração os possíveis resultados das interações entre os interesses incidentes, haja vista as chances de embates entre demandas contraditórias e a manifestação de preferências distintas frente às metas de política. As bases para o exame desta variável decorreram da consideração da estrutura própria do quadro de

membros presentes nas CS, em função do impacto esperado dos critérios de segmentação e organização classista da representação no plano da convivência de interesses entre os atores envolvidos. Do ponto de vista do primeiro critério apontado torna-se possível refletir a respeito dos riscos de divergências e focos de conflito intrassetoriais, tendo como elemento de disputa as preferências e o controle dos instrumentos da política. No contexto deste modo de relacionamento poderia vigorar, portanto, o conflito entre os segmentos produtivos em torno da definição de aspectos centrais da política agrícola, como a taxa de câmbio, as condições de financiamento e os critérios de priorização dos programas setoriais. Por outro lado, no domínio das relações de classe se estabeleceria, em contraposição, a tendência à manifestação de interesses cooperativos, como decorrência própria do modelo associativista de representação. Esta característica estrutural das regras de composição das CS passaria a atuar como uma garantia à vocalização de interesses coletivos no funcionamento da rede, minando os possíveis elementos desagregadores de uma representação empresarial de caráter competitivo. Já na segunda condição destaca-se o risco de uma trajetória de desenvolvimento irregular e conflituosa entre os grupos e as autoridades estatais, haja vista o excesso de demandas, somado às possíveis feições privatistas de seus interesses, em contraste com a limitação de recursos públicos e a necessidade de conferir legitimidade à política. Este cenário, em sua função esquemática, apresenta, portanto, as possibilidades de manifestação de conflitos e de dissolução da rede, adquirindo maiores probabilidades em cenários de crise e mudanças nas capacidades estatais.

5.5. Institucionalização

O exame das características e do funcionamento da rede de política agrícola, com base na dimensão *Institucionalização*, pode ser feito levando em consideração a variável 4.1) *Grau de institucionalização*, pela qual se objetiva avaliar o nível de formalização da rede e as perspectivas de continuidade e estabilidade de suas interações. Nesta análise convém explicitar a existência de dispositivos legais que embasem a operação da rede, garantindo a participação dos atores, as funções propostas e o impacto dos recursos nos possíveis resultados esperados pela política.

O aspecto institucional da rede de política agrícola pode ser constatado, como já observado anteriormente, nos mecanismos legais que dispõem sobre a criação das CS. Assim, cabe ressaltar em primeiro lugar a previsão das CS a nível constitucional, no âmbito da Lei n. 8.171/1991, que define as diretrizes mais gerais para o processo de planejamento participativo

agropecuário. Neste instituto, disposto no artigo 5º da lei, as CS se encontram vinculadas ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), órgão o qual estas instâncias apresentam a função assessoramento:

§ 3º O Conselho Nacional da Política Agrícola (CNPA) contará com uma Secretaria Executiva e sua estrutura funcional será integrada por Câmaras Setoriais, especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e demais componentes da atividade rural.

§ 4º As Câmaras Setoriais serão instaladas por ato e a critério do Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, devendo o regimento interno do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) fixar o número de seus membros e respectivas atribuições.

A disposição das CS no texto constitucional aponta para a circunscrição da participação social em um ambiente institucional próprio de regulamentação do setor. A previsão de criação do CNPA e das CS, neste sentido, representou um avanço no tocante à institucionalização das relações entre o Estado e os grupos de interesse da agricultura, com a intenção de promover um ambiente de maior estabilidade para as negociações das demandas do setor. Em termos práticos, no entanto, cabe observar o fundamental papel da condução política em seu processo de implementação, fato que se evidencia tanto pela desarticulação das CS em seu contexto de criação, no governo Collor, quanto pelo processo de retomada na gestão Lula, com um governo de maior viés participacionista.

As falhas na implementação do CNPA no âmbito da Lei Agrícola, como já explicitado, prejudicou a operacionalização da participação dos grupos de interesse na política agropecuária, comprometendo a formalização do modelo de relacionamento proposto. A dificuldade imposta às atividades das organizações constantes no conselho no que diz respeito à conexão com suas demandas de base contribuiu para o seu esvaziamento, pressionando a criação de uma nova instância de cúpula. Surgiu desta forma a proposta de criação do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO), que viria a apresentar uma composição paritária, reunindo representantes dos ministérios e organizações de cúpula do setor privado, como a CNA, a CONTAG e a OCB. Assim, a criação do conselho guardou moldes similares ao ordenamento do CNPA, tendo o seu primeiro esforço institucional de mobilização ocorrido ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto de 2 de setembro de 1998, que passa a formalizar a criação do conselho:

Art. 1º Fica criado o Conselho do Agronegócio, órgão composto de forma paritária por representantes dos setores público e privado.

Art. 2º O Conselho, órgão consultivo, tem como missão a articulação e a negociação entre 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 prazos, a partir das propostas do Fórum Nacional da Agricultura - FNA.

Art. 3º Para consecução de seus objetivos, o Conselho poderá articular-se com órgãos e entidades dos Governos Federal, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, bem assim com entidades privadas e organismos internacionais.

Art. 4º Cabe ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a formação dos atos que se fizerem necessários ao cumprimento deste Decreto, fixar a composição do Conselho, designar seus membros e prestar o apoio técnico e administrativo ao colegiado.

O modelo consultivo do CONSAGRO, previsto no Artigo 2º, assemelhou-se às funções previstas no esforço anterior pelo CNPA, direcionando seus esforços para a negociação de medidas que viessem a promover as políticas públicas e elevar a competitividade do setor. O ordenamento das atividades do conselho, conforme instituído no artigo 4º, seria delegado ao próprio Ministério da Agricultura, com as responsabilidades pela composição e gestão das atividades do colegiado.

A despeito dos avanços institucionais de regulamentação da participação social no campo da política agrícola na década de 1990, os resultados práticos só passariam a ser observados em um momento seguinte, com as reformas administrativas promovidas no âmbito do MAPA. A previsão de funcionamento do CONSAGRO, por exemplo, só viria a ser feita pela Resolução nº 1, de 14 de agosto de 2003, com a mudança de condução do ministério. Por meio deste ato, em seu artigo 1º, o conselho ganharia uma série de funções específicas, como a de propor ajustamentos à política agrícola e aos planos de safra; identificar prioridades para a formulação da política agrícola e o estabelecimento de metas socioeconômicas; a de fixar metas de desempenho do setor nos mercados interno e externo e a de emitir pareceres quanto aos assuntos relacionados à tributação. Além disso, passaria a ser formalizada também a subordinação das CS ao referido conselho, que deveria atuar na coordenação e organização de seus trabalhos. A Seção III da Resolução seria, neste sentido, dedicada à previsão das regras para a criação e composição das CS, bem como a formalização de seus cargos e competências. Os artigos 5º ao 9º, em resumo, determinavam a instalação das CS definidas pelo critério de setor, produto, insumo ou atividade de especialização, com sua criação determinada pelo Ministro da Agricultura, de acordo com as decisões do plenário do CONSAGRO. Cada uma das instâncias seria composta por representantes do setor público e do setor privado, de onde seriam escolhidos, respectivamente, um Secretário Executivo e um Presidente, designados pelo presidente do CONSAGRO (Ministro da Agricultura). Ao conselho as CS deveriam remeter a proposição de matérias de seu interesse, bem como

assessorar em assuntos de sua especialidade. Estas competências, por sua vez, seriam amparadas técnica e administrativamente por órgãos ou entidades correlatas no âmbito do MAPA, de acordo com a especificidade das proposições.

A aprovação do regimento interno do CONSAGRO, como observado, promoveu avanços no ordenamento das relações entre o conselho e as CS, colocando em operação o modelo participativo da política agrícola. A resolução, no entanto, acabou definindo amplos poderes ao CONSAGRO, estabelecendo procedimentos que passavam a reduzir a celeridade dos pleitos das CS, dificultando o fluxo de atendimento às demandas dos setores. No artigo 18 do texto encontrava-se definida a centralização do poder decisório no conselho, ao qual caberia julgar as propostas feitas pelas CS:

Art. 18. As matérias propostas pelos Conselheiros do Conselho do Agronegócio, pelos Conselhos Estaduais ou Municipais de Política Agrícola e pelas Câmaras Setoriais, Temáticas e Grupos Temáticos Especiais serão sempre apreciadas pelo Plenário do Conselho, salvo tempestivo pedido de exclusão feito pelo proponente.

Além destes entraves, na prática, o CONSAGRO passou a não se reunir com frequência, fato que liberou às CS a possibilidade de uma condução mais descentralizada da política setorial. A partir de então, a falta de dinamismo e articulação entre as CS e o MAPA acabou pressionando a definição de instrumentos de coordenação, levando em 2005 à criação da Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGAC). Esta coordenação, instituída pelo Decreto nº 5.351, de janeiro de 2005 e regulamentada pela Portaria MAPA nº 163 de 20 de junho de 2006, viria a se posicionar como peça fundamental para a gestão das CS e como garantia para a sua continuidade e funcionamento. As competências deste órgão viriam a ser determinadas no artigo 12º da referida portaria, prevendo os papéis de suporte operacional e de coordenação, tanto ao nível do próprio ministério, quanto entre os outros órgãos e entidades relacionadas à política agrícola. Este avanço, na prática, significou a atribuição de importantes capacidades relacionais à CGAC, quais sejam as funções de promover a interface entre as demandas das CS e suas respectivas áreas de competência no MAPA e em outros órgãos do Estado. Tais competências envolveriam por meio da portaria a atuação conjunta entre a CGAC e os órgãos do ministério na definição de instrumentos técnicos, econômicos e financeiros conforme os interesses do setor, bem como a elaboração de diagnósticos setoriais e Planos de Safras. Ademais, a partir do artigo 13º passaria a ser observada a estrutura organizacional da CGAC, composta por uma série de divisões: Divisão de Assuntos de Defesa, Fiscalização e Inspeção Animal (DAIA/CGAC); Divisão de Assuntos de Defesa, Fiscalização e Inspeção Vegetal

(DAIV/CGAC); Divisão de Assuntos de Tecnologia, Agroenergia e Sistemas Agrosilvipastoris (DATS/CGAC); Divisão de Assuntos de Cooperativismo, Logística do Agronegócio e Infraestrutura (DACI/CGAC); Divisão de Assuntos de Relações Internacionais, Zoneamento, Rastreabilidade e Meio-ambiente (DARM/CGAC) e Divisão de Assuntos de Política Agrícola, Comercialização e Abastecimento (DAPA/CGAC). A estas divisões caberiam, por sua vez, a prestação de suporte técnico, atuando como elo entre as CS e a própria CGAC, de forma a estabelecer uma mão dupla entre a recepção e encaminhamento das demandas das CS e o seu atendimento por parte dos órgãos do ministério. Assim, restaria às divisões funções de gestão, como a elaboração de relatórios, a manutenção de banco de dados e documentos institucionais. Estas e outras funções foram também previstas para o Serviço de Apoio Operacional (SAO/CGAC), que passaria a se responsabilizar pelos procedimentos burocráticos das CS, como a programação das reuniões, transcrição e arquivamento de documentos, provisão de material, entre outros. Por fim, cabe considerar que a criação da CGAC, como já argumentado, representou a institucionalização de uma importante capacidade do MAPA, que viria a propiciar o funcionamento das CS. A presença deste órgão, dentre outras circunstância, pode por hipótese, ser apontada como um determinante da continuidade das CS em sua nova tentativa, se comparada ao seu fracasso na década de 1990.

A legislação que institucionalizou o CONSAGRO e a CGAC, em seu sentido teórico, pode ser definida como um elemento institucional de nível meso, em que se prevê a conexão entre o ambiente institucional, no presente caso, a participação social na política, e o arranjo institucional, ou seja, as regras mais específicas de cada CS. Para efeitos da análise proposta cabe apontar o papel da CGAC como um requisito importante para o adequado desempenho das CS, indicando ainda a abertura de seus processos ao necessário aprendizado institucional. A cronologia desta inovação, por sua vez, atesta a importância da formação de capacidades e dos mecanismos de gestão da participação no ministério, passando a impactar diretamente nos resultados da rede de política. Como será possível avaliar mais à frente, a mencionada evolução denota, do ponto de vista político para o esforço por parte dos governos eleitos e equipes de comando do ministério, no sentido da manutenção da rede, permitindo considerar o peso das instituições na continuidade das CS.

A trajetória de institucionalização da participação social na política agrícola terminou, em sua primeira fase, com a definição das Portarias específicas de cada CS, datando a maioria dos textos dos anos de 2005 e 2006. As primeiras Portarias, conforme observado, foram

editadas após o início das atividades das CS, contendo em seu texto a listagem de membros titulares e suplentes de cada organização licenciada para a composição das instâncias. Estas portarias foram sendo substituídas ao longo do tempo, conforme as alterações na composição das CS, acompanhando o processo de mudanças de membros e organizações representadas. Assim, o Quadro 6 sintetiza a evolução do marco normativo que veio a institucionalizar as CS, contendo o detalhamento das portarias responsáveis por sua formalização. A síntese proposta vem também acompanhada de considerações sobre o nível institucional, os dispositivos criados e seus respectivos atos.

Quadro 6 – Evolução da institucionalização do processo participativo na política agrícola*

Nível	Dispositivos criados		Ato normativo
Macro	Lei Agrícola	Dispõe sobre a Política agrícola (CF 1988)	Lei nº 8.171, de 17 de janeiro 1991
	CONSAGRO	Cria o Conselho e suas atribuição ao MAPA	Decreto de 2 de setembro de 1998
Meso	Reforma administrativa do MAPA	Regimento interno do CONSAGRO	Resolução nº 1, de 14 de agosto de 2003
		Cria a CGAC no âmbito da SE/MAPA	Decreto nº 5.351, de janeiro de 2005
		Regimento interno da SE/MAPA	Portaria nº 163, de 20 de junho de 2006
Micro	Câmaras Setoriais**	Açúcar e Alcool	Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2006
		Algodão	Portaria nº 514, de 22 de dezembro de 2005
		Animais de estimação	Não observado
		Arroz	Portaria nº 49, de 22 de fevereiro de 2006
		Aves e Suínos	Portaria nº 11, de 05 de janeiro de 2006
		Borracha	Portaria nº 515, de 21 de dezembro de 2005
		Cacau	Portaria nº 05, de 05 de janeiro de 2006
		Cachaça	Portaria nº 133, de 24 de maio de 2006
		Caprinos e Ovinos	Portaria nº 138, de 30 de maio de 2006
		Carne Bovina	Portaria nº 15, de 05 de janeiro de 2006
		Citricultura	Portaria nº 516, de 22 de dezembro de 2005
		Culturas de inverno	Portaria nº 09, de 05 de janeiro de 2006
		Equideocultura	Portaria nº 60, de 09 de março de 2006
		Feijão	Não observado
		Fibras naturais	Não observado
		Florestas Plantadas	Não observado
		Floricultura	Portaria nº 120, de 15 de maio de 2006
		Fruticultura	Portaria nº 34, de 26 de janeiro de 2006
		Hortaliças	Portaria nº 7, de 9 de janeiro de 2006
		Leite	Portaria nº 13, de 05 de janeiro de 2006
		Mandioca	Portaria nº 67, de 16 de março de 2006
		Mel	Portaria nº 293, de 01 de dezembro de 2006
		Milho e Sorgo	Portaria de nº 294 01 de dezembro de 2006
		Oleaginosas e Biodiesel	Portaria nº 39, de 31 de maio de 2006
		Palma de Óleo	Não observado
		Soja	Não observado
		Tabaco	Portaria nº 140, de 30 de maio de 2006
		Vinho	Portaria nº 103, de 18 de abril de 2006

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MAPA (2006)

* Foi registrado apenas o primeiro ato de institucionalização de cada elemento

** Foram registradas apenas as Portarias das 28 CS analisadas neste trabalho

No período de análise do presente capítulo – 2014 a 2018 – logrou-se avaliar o ordenamento legal das CS e de suas estruturas vinculadas, observando as regras mais recentes de operação da rede da política agrícola. O primeiro dispositivo identificado, neste caso, foi a Portaria nº 944 de 23 de setembro de 2014, que determinou o regimento interna da Secretaria

Executiva do MAPA, prevendo, por consequência a estrutura e atribuições da CGAC. A vinculação deste órgão à secretaria, à semelhança do padrão observado para este dispositivo no período anterior, pode ser interpretada como uma ação no sentido de assegurar o acesso facilitado das CS à agenda estratégica do ministério, garantindo uma maior projeção e maior proximidade com as decisões ministeriais. Se comparada à Portaria editada em 2006, não se observam grandes diferenças em relação às competências previstas para o órgão a partir de 2014; permanecendo as linhas gerais de coordenação de processos e suporte técnico e operacional. Já a estrutura, composta anteriormente por seis divisões passa a prever no período de análise apenas quatro unidades, em função do agrupamento de cadeias produtivas e temas de política. Estas estruturas e suas funções são determinadas nos artigos 14 a 17 que instituem a Divisão de Suporte às Cadeias de Produtos da Área Animal (DCPA/CGAC), a Divisão de Suporte às Cadeias de Grãos e Fibras (DCGF/CGAC), a Divisão de Suporte às Cadeias de Hortifruti e Bebidas (DCHB/CGAC), e a Divisão de Suporte às Cadeias de Produtos de Bioenergia Sustentável e Renovável e Assuntos de Transversalidades das Cadeias do Agronegócio (DCBT/CGAC). Às divisões foram delegadas as funções de secretariado das CS, bem como a emissão de pareceres e relatórios, a realização de estudos de impacto, o acompanhamento de tramitações das proposições realizadas pelas CS e a atuação como elo entre as instâncias e as áreas fins de política do MAPA. Além disso, o texto da portaria passou a prever o papel da CGAC na prestação de apoio às secretarias do CNPA e do CONSAGRO, indicando, no papel, a demanda pela articulação entre os níveis micro e macro da participação na política.

As normas da participação nos espaços de cúpula do MAPA foram definidas, no ano seguinte, por meio do Decreto nº 8.492 de 13 de julho de 2015, que definiu a reforma administrativa do ministério. As principais mudanças da reforma neste período foram a inserção oficial do CONSAGRO no âmbito da estrutura ministerial, definindo o conselho como uma das instâncias de participação do ministério e a mudança de nome da CGAC, para Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACST). Esta formalização, por sua vez, foi acompanhada de uma normatização mais específica, a Portaria nº 231, de 2 de setembro de 2015, que atualizou o regimento interno do CONSAGRO, estreitando suas estruturas e funções à ACST e CS. Em seu artigo 5º, por exemplo, observa-se o estabelecimento de uma Secretaria Executiva para o conselho, colocada a cargo do chefe da ACST, objetivando a provisão de apoio operacional e administrativo. Este avanço, do ponto de vista de coordenação, representou no plano institucional um desejável ganho para a

experiência participativa, promovendo um elo entre o mecanismo de gestão – a ACST – e os níveis macro e micro da participação: o CONSAGRO e as CS. A partir disso, é possível apontar para um possível esforço do ministério no sentido do aprimoramento de suas capacidades políticas, com o aumento das relações entre as parte envolvidas na gestão da rede de política.

Além da intermediação prevista pela ACST, observou-se por meio da portaria a definição de um vínculo de estrutura funcional entre o CONSAGRO e as CS. O artigo 6º do referido texto estabelece neste aspecto a composição de três *loci* de participação: i) o Plenário do conselho; ii) as Câmaras Setoriais e Temáticas e iii) os Grupos Temáticos, como parte das CS. A estrutura pensada parte, portanto, de uma concepção hierárquica de decisão, sendo função dos Grupos Temáticos e das CS o assessoramento de temas, levados à decisão no conselho. Assim, observa-se também a presença de um componente de especificidade, que varia nos três âmbitos, sendo os Grupos Temáticos espaços voltados ao tratamento de assuntos mais específicos das CS, e o CONSAGRO uma estrutura de cúpula, direcionada à concertação de linhas gerais da política. Este arranjo decisório, no entanto, não apresentou dinamismo prático, conformando uma situação de protagonismo para a atividade das CS, gerando um funcionamento mais descentralizado.

Os principais institutos de interesse para a presente análise podem ser também encontrados na Portaria nº 231/2015, que estabelece em seu Capítulo III, as competências das CS. O artigo 13 confere às instâncias funções propositivas, de assessoria, de formulação e de monitoramento e avaliação das ações do MAPA, perfazendo um papel integrado em todo o ciclo da política:

Art. 13. As Câmaras Setoriais e Temáticas têm por competência apresentar proposições, apoiar e acompanhar ações para o desenvolvimento dos segmentos setoriais do agronegócio, cabendo lhes especificamente:

I - diagnóstico de estudos relativos aos segmentos setoriais, para assessoramento ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em assuntos especializados de competência;

II - subsidiar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento quanto a:

a) documentos indicativos das ações prioritárias, que contribuam para a formulação de políticas públicas e para a elaboração dos Planos de Safra e Plurianual, no primeiro trimestre de cada ano;

b) propostas de aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, geração de empregos, renda e bem-estar, aumento de produção, abastecimento e comercialização;

III - estabelecer calendário anual de reuniões para a formulação de políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual, para subsidiar a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV - monitorar e avaliar junto aos órgãos competentes, a implementação das proposições emanadas das Câmaras Setoriais ou Temáticas e seus impactos decorrentes das medidas tomadas; e

V - encaminhar ao Secretário-Executivo do CONSAGRO/MAPA, para as devidas providências, todas as ações advindas de resoluções e proposições das Câmaras Setoriais e Temáticas, a serem articuladas junto aos competentes órgãos, entidades ou instituições.

As atribuições das CS, como podem ser observadas, passaram a ser especificadas por meio do artigo 13, sendo definidas amplas funções no campo da política. O detalhamento dos itens II (a) e III chama a atenção pela atribuição de competências explícitas no tocante ao subsídio de informações ao Plano Safra e ao Plano Plurianual às CS. Este instituto, do ponto de vista da gestão, evidencia ainda mais o pretense uso das instâncias setoriais como mecanismos de participação e planejamento participativo, na medida em que se definem funções diante dos principais instrumentos de planejamento da política agrícola e do MAPA. Tal dispositivo, em convergência com a análise da dimensão *Funções*, tende a reforçar o papel de consulta por parte das CS.

Em seguida, nos artigos 14 a 17, constata-se também a previsão das regras de composição de tais instâncias, instituindo os critérios de criação, os tipos de participantes e a função das CS. Por meio do artigo 14, o critério de instalação das CS passa a ser definido por "produto, segmento ou tema de especialização" do setor, sendo explicitada a marca de sua função consultiva, fato que reforça a utilidade das CS como instrumento de consulta aos representantes do setor. Já no tocante ao perfil da composição das instâncias, notou-se pelo texto a definição das CS como espaços de representação público-privados, obedecendo aos seguintes critérios, conforme o artigo 15:

Art. 15. As Câmaras Setoriais e Temáticas serão compostas por membros das entidades e órgãos, representantes dos diversos segmentos dos setores público e privado, mantendo interfaces operacionais ou compondo a cadeia produtiva ou tratando de temas agropecuários, observando os seguintes critérios:

I - Setores público e privado serão representados, respectivamente, por órgãos e entidades que guardam maior identidade com as competências das Câmaras Setoriais e Temáticas, sendo garantida a representatividade de todos os específicos segmentos setoriais e o equilíbrio entre os mesmos; e

II - Órgãos e entidades com participação nas Câmaras Setoriais ou Temáticas deverão, preferencialmente, ter representatividade de âmbito nacional.

No primeiro item deste instituto observa-se a adoção de critérios de identidade, equilíbrio e representatividade no tocante ao licenciamento de membros para a ocupação do colegiado das CS. O artigo avança, neste sentido, ao estabelecer importantes diretrizes para a escolha dos membros licenciados, o que na prática tende a promover grande influência nos resultados da participação. Pelo critério de identidade, busca-se prever a convocação de organizações e entidades que se adequem às finalidades das CS, qual seja a demonstração de uma visão propositiva sobre a política agrícola. Esta orientação, na prática, abre a possibilidade para a discussão a respeito dos critérios de definição dos membros, encampando as questões levantadas pelo referencial das *policy networks* quanto à exclusão deliberada de atores não relacionados – ou com poder de veto – à política. No presente caso das CS, conforme observado nas dimensões anteriores, pode-se observar por meio deste critério uma estratégia explícita por parte do MAPA em relação à composição de suas instâncias de participação, filtrando os interesses divergentes da rede da política. Tal percepção é corroborada, através das variáveis analisadas na dimensão *Atores*, que registrou a ampla participação de interesses do empresariado rural e uma inexpressiva participação de grupos com tendências à divergência, a exemplo de trabalhadores e movimentos sociais. Assim, para efeitos da formação da rede da política agrícola, constatou-se por meio deste dispositivo, a previsão institucional das CS como um modelo de *policy community*, no qual a rede passa a ser constituída apenas por atores com relativa convergência de interesses. Desta forma, os outros critérios de representatividade e equilíbrio, traduziram-se de maneira vinculada, significando a garantia da participação de todos os seguimentos empresariais, desde as representações ligadas ao mercado de insumos até a outra ponta das cadeias produtivas, com os serviços de transporte e comercialização. O nível de representação dos atores elencados é previsto ainda no último item do referido artigo, que coloca a preferência aos interesses setoriais com alcance nacional, na busca por contemplar organizações de maior abrangência e capacidade representativa. Esta diretriz justifica de tal modo a presença majoritária de organizações de nível nacional, conforme constatado na dimensão *Atores*, pelo alcance geográfico e na dimensão *Estrutura*, pela frequência das associações nacionais.

O artigo 15 da portaria prevê ainda as regras mais específicas de composição das CS, formalizando em seus parágrafos 1º, 2º e 3º, as regras próprias de participação e permanência em tais instâncias, definindo respectivamente, o modelo de indicação de representantes, os critérios de exclusão de membros, e a quantidade de membros máxima suportada para a sua composição.

§ 1o Os membros e respectivos suplentes na Câmara Setorial ou Temática, serão indicados pelos órgãos e entidades representados, cujas designações se efetivarão por ato do Secretário-Executivo do CONSAGRO/MAPA.

§ 2o A entidade membro das Câmaras Setorial ou Temática que não comparecer a três reuniões consecutivas poderá ser excluída da Câmara, por decisão da maioria de seus membros.

§ 3o Respeitado o limite de 25 (vinte e cinco) entidades e órgãos, por Câmara Setorial, a inclusão de novas entidades ou órgãos será precedida de consulta ao plenário e posterior encaminhamento ao Presidente do CONSAGRO/MAPA, para nomeação dos incluídos.

O modelo de indicação determinado no parágrafo 1º, como se pode observar, estabeleceu a definição de um titular e um suplente para cada organização listada no quadro de membros das CS. A presença deste dispositivo ajuda a enfatizar um aspecto importante do processo de indicação, qual seja a sua realização a nível organizacional, contemplando interesses coletivos para a política. Assim, os atores indicados passam a representar, no âmbito das reuniões, os interesses de associações, sindicatos e demais grupos de interesse, não estando previstas as nomeações de particulares. Esta limitação pode ser entendida como um componente importante da estruturação da participação, ajudando a assegurar o funcionamento das CS com temas propriamente setoriais, evitando, assim, a colonização por interesses particularistas. Este instituto, conforme observado nas dimensões *Atores* e *Estrutura*, apresenta considerável efeito prático, haja vista a baixa frequência de organizações com interesses particulares, a exemplo das empresas e demais organizações do setor privado. Tal conformação pode ser também percebida pelo parágrafo 3º, que impõe o limite de 25 membros à composição das CS, ajudando na prática, a circunscrever a participação em torno de determinados tipos de organizações. Esta regra, do ponto de vista da estruturação das *policy networks*, atuou no sentido da seleção de atores, contribuindo para o fechamento da rede.

O tema da composição das CS é também abordado nos artigos 16 e 17, que determinam as regras para as funções da Presidência e do Secretariado das CS. A definição destes cargos, na prática, tende a contribuir para a condução das ações das CS, aumentando a sua mobilização.

Art.16. Cada Câmara Setorial ou Temática terá um Presidente oriundo preferencialmente do setor privado, escolhido pelo Presidente do CONSAGRO/MAPA, dentre os respectivos membros ou dentre três membros da respectiva Câmara indicados pelo colegiado, para exercer mandato de dois anos. (...)

Art. 17. A Câmara Setorial ou Temática terá um Secretário, advindo de órgão ou entidade do setor público, designado pelo Secretário-Executivo do CONSAGRO/MAPA. (...)

A atribuição preferencial do posto de presidente às representações do setor privado pode ser compreendida como um importante dispositivo de mobilização das cadeias produtivas, fomentando a formação de lideranças setoriais, em convergência com as diretrizes do eixo de governança presente nas Agendas Estratégicas. Já a regra de escolha do Secretário demonstra, no mesmo sentido, uma considerável importância para a análise, haja vista a centralidade da ACST, enquanto inovação institucional, para a gestão das CS. A delegação da secretaria a um órgão do setor público passa desta forma a contribuir para a sinergia entre representações do Estado e da sociedade, o que tende a aumentar o alcance das atividades e metas de política definidas no âmbito das CS.

A Portaria nº 231/2015, conforme analisado, definiu detalhadamente no período de análise desta pesquisa, o conjunto de regras para o funcionamento da participação na política agrícola. No que diz respeito às atividades das CS, tem sido possível por meio da observação das outras dimensões, constatar o efeito prático do arcabouço institucional determinado, sobretudo, no tocante às regras de criação, às funções, à composição e aos cargos das CS. Esta constatação, na perspectiva das *policy networks*, permite apontar para um elevado grau de institucionalização da rede de política agrícola, o que vem a contribuir para a continuidade de sua operação. Por fim, cabe ressaltar ainda as modificações realizadas no arcabouço normativo da rede, com as Portarias nº 512 e nº 517, de 5 de abril de 2018, definindo respectivamente, a retirada da ACST e das CS da subordinação à SE do MAPA e a aprovação de um Regimento Interno próprio para a ACST. Por se tratar de mudanças ao fim do período de análise, optou-se por não explorar os referidos textos; ressalta-se apenas, por meio de seu conteúdo, a elevação de *status* da ACST, que passa a ser definida como um órgão próprio do ministério, com suas regras de funcionamento desvinculadas das da secretaria. Estas mudanças enfatizam ainda um aspecto crucial na experiência da participação na política agrícola, qual seja a mutabilidade das instituições, que se mostram sempre passíveis inovações.

5.6. Relações de poder

O caráter do relacionamento criado em uma *policy network* pode ser avaliado ainda com base em suas Relações de Poder, investigando a distribuição do poder, as necessidades dos atores e os recursos disponíveis ao seu alcance. Esta dimensão de análise busca, neste sentido, a compreensão da influência do tamanho das organizações, sua capacidade de mobilização e seu poder de representação no funcionamento das redes e consequentes

resultados de política. Tal perspectiva, aplicada ao jogo político desenvolvido no plano das CS, permite contribuir para o entendimento das trocas geradas entre o Estado e os grupos de interesse do setor, de forma a avaliar a existência de padrões como equilíbrio e dominação. Este exame, em função dos limites de recursos metodológicos da pesquisa, limitou-se a uma estratégia de análise inferencial, propondo-se a discutir os incentivos subjacentes ao comportamento dos atores frente à rede da política.

O primeiro padrão de relacionamento de interesse nesta dimensão procurou identificar aspectos de 6.1) *Captura ou colonização do Estado*, compreendendo por este a possibilidade de dominação estatal por interesses privados no âmbito da rede de política. A presença desta variável na análise se justifica, fundamentalmente, pela necessidade de investigar a atuação de modos clientelistas de interação, visando avaliar suas implicações sobre a condução da política. Através da leitura mais geral das atas das reuniões não foram obtidos resultados que apontem para a operação de ações de captura dos grupos de interesse em relação ao Estado, o que sugere a necessidade de analisar o peso das trajetórias históricas e de seus desdobramentos na institucionalização da rede. Assim, como um primeiro determinante pode-se relatar os acontecimentos subjacentes à opção feita quanto ao modelo de assessoramento projetado para as CS, na qual se confrontaram as propostas de função consultiva e deliberativa. Como já mencionado em seções anteriores, esta decisão tornou-se alvo de polêmica na primeira tentativa de instalação das instâncias ainda no governo Collor, tendo sido vetados os artigos da Lei Agrícola que propunham o modelo deliberativo para as CS. A relação deste fenômeno com a variável analisada se revela de forma concreta no receio gerado no governo quanto à possibilidade de dominação do Estado pelos grupos de interesse, que passariam a decidir livremente, a partir das CS, os rumos da política agrícola. No mesmo sentido, em sua experiência recente, observou-se a necessidade de delimitar o modelo de participação das instâncias, sob o argumento de evitar a perda de poder decisório do MAPA e os riscos de inadequação ou impressão das metas da política formuladas pelos representantes do setor. Como consequência, conformou-se no arranjo institucional das CS a atribuição de funções consultivas no relacionamento entre os poderes público e privado, o que pode ser entendido como uma ação no sentido de evitar a captura do Estado. Ademais, cabe destacar também que a promoção de ambientes institucionalizados pelo Estado, com regras claras, passou a ser uma das metas do empresariado rural na década de 1980, o que tende a atuar como razão para o desejo de uma participação equilibrada das relações.

Outro enfoque de análise proposto nesta dimensão buscou investigar a existência de situações de equilíbrio nas relações público-privadas criadas por meio das CS, visando identificar traços de 6.2) *Autonomia do Estado vis a vis a sociedade*. A observação desta variável se justificou pela necessidade de avaliar o potencial das CS enquanto mecanismo de convivência entre as esferas do Estado e dos grupos de interesse do agronegócio, procurando apontar elementos que atestem a garantia de equilíbrio das relações. A compreensão mais geral do funcionamento da rede da política agrícola permitiu a identificação de importantes aspectos garantidores de autonomia presentes na estrutura das CS. O primeiro a ser apontado neste meio foi o quadro normativo no qual se encontra alicerçada a participação dos atores. Tal enfoque, do ponto de vista de sua existência institucional, contribui de antemão para uma constatação fundamental para a análise: a operação da rede dentro de um conjunto de regras e fluxos formais pré-definidos; e supostamente aceitos pelos seus atores. Do ponto de vista dos interesses do Estado, pode-se destacar a influência da posição do MAPA como "patrocinador" da rede da política agrícola, haja vista a sua iniciativa e papel de coordenação das CS. Esta posição de controle, emanada do poder público, pode ser considerada por definição um traço característico da autonomia do poder estatal sobre a rede da política, tendo em vista o poder de decisão das regras e a posse dos recursos organizacionais. Já na perspectiva da sociedade, convém destacar o peso de dispositivos institucionais como o direito de permanência das representações de organizações licenciadas, a livre manifestação de proposições entre os membros, o direito de acompanhamento e defesa das propostas em seu processo de análise e a liberdade na indicação de representantes para a composição das CS. Assim, estas observações, constatadas de forma prática ao longo da análise das dimensões, sinalizam para uma experiência participativa de caráter livre, demarcando uma atuação autônoma por parte da sociedade no contexto da rede de política.

O padrão de relacionamento entre as esferas pública e privada, no contexto da análise das relações de poder pode também ser observado partindo da perspectiva da dominação estatal no sentido da sociedade, por meio do qual se busca investigar as possibilidades de 6.3) *Captura de interesses pelo Estado*. Através desta variável, buscou-se produzir inferências a respeito da existência de ações de cooptação de interesses no âmbito das CS, discutindo as suas possíveis influências no modo de interação dos atores e na sustentabilidade da rede de política agrícola. Por meio da leitura mais geral das atas das reuniões não foram identificados relatos que apontem para iniciativas do MAPA e dos demais órgãos do Estado no sentido da anulação dos interesses e demandas do setor produtivo, fato que permite o levantamento de

hipóteses acerca dos mecanismos e intenções organizacionais presentes em tal interação. A primeira hipótese a ser levantada neste quadro de inferências remete aos marcos históricos de relacionamento entre o empresariado rural e os setores dirigentes do Estado nos quais sobressaem as memórias da cooptação imposta pelo modelo de corporativismo autoritário. Este modelo, como referenciado na seção anterior, foi considerado o responsável por décadas de desarticulação da representação setorial, tendo como base as ações de cooptação dos militares em relação às representações dos produtores, em especial a CNA, instrumentalizada por meio das generosas políticas de subsídio ao crédito rural. As heranças das interações promovidas neste período, marcado pela fragmentação da representação do setor e a perda de poder de influência política e competitividade no contexto da abertura econômica da década de 1980, passaram a atuar como guias para o empresariado no sentido da renovação de suas relações com o Estado, demandando novos marcos em um cenário de democratização. Assim, do ponto de vista da variável analisada pode ser agregada uma segunda hipótese – assumindo a ausência de dominação dos interesses da rede por parte dos órgãos estatais – qual seja o impacto da abertura do setor para a adoção e fortalecimento de múltiplas formas de representação. Por meio desta hipótese torna-se possível ressaltar a influência do deslocamento da ação política do setor agropecuário no sentido do Poder Legislativo a partir da redemocratização, movimento que passou a demandar a reformulação das estratégias do governo federal, em especial o MAPA, em relação à gestão da política agrícola e aos mecanismos de consulta aos interesses do setor. Desta forma, o estabelecimento da rede da política, por meio das CS, pode ser associado ao projeto de democratização das relações entre os setores público e privado, o que se reflete – como terceira hipótese de explicação – no processo de definição de marcos legais bem delimitados conforme analisado na dimensão Institucionalização. Assim, cabe apontar as regras de funcionamento das CS como um importante elemento de garantia de continuidade da rede de política agrícola, fazendo-se necessária a adoção de uma postura não dominante por parte das organizações estatais.

A última variável analisada nesta dimensão buscou averiguar no modo de interação dos atores a existência de traços de 6.4) *Simbiose entre as partes*, rastreando possíveis fontes de sinergia entre os grupos de interesse e as representações estatais. Nesta perspectiva analítica procurou-se examinar os determinantes do entrosamento gerado entre os poderes público e privado no âmbito CS, observando os mecanismos subjacentes ao seu grau de coordenação. Por meio da leitura mais geral das atas das reuniões foi possível caracterizar as parcerias desenvolvidas entre os atores do empresariado rural e os representantes de órgãos

estatais, em especial o MAPA, pelas quais se destacam os esforços conjuntos na definição das metas de política. Este modelo de parceria, do ponto de vista das interações, baseou-se no potencial das CS em relação à contínua exposição dos atores e em seu processo de aprendizagem organizacional. A simbiose criada através das instâncias de participação pode, portanto, ser creditada, principalmente, à definição de suas regras de operação, nas quais se evidenciam a seleção das representações a serem licenciadas e o compartilhamento das funções de gestão. No plano da escolha das organizações com direito à participação destaca-se o controle exercido pelo MAPA no tocante aos resultados esperados com as interações, em que se manifesta a busca deliberada por um ambiente de consensos e cooperação. Tal direcionamento, incorporado nas finalidades próprias das CS figura como condição necessária aos trabalhos desenvolvidos pelos atores, permitindo a criação de laços entre o corpo técnico do ministério e os agentes do setor produtivo. O compartilhamento de funções por sua vez, previsto na respectiva destinação da secretaria e da presidência das CS aos setores público e privado pode ser considerado como um importante mecanismo de articulação entre o Estado e os grupos de interesse, o que tem tendido a contribuir para o dinamismo da rede de política, ao facilitar o diálogo e a condução das agendas setoriais. Assim, a colocação de associações setoriais de caráter nacional na presidência das CS, aliada à ocupação da secretaria por atores do corpo técnico do MAPA – em geral membros da ACST – permite, na prática, o aprimoramento da governança da política, melhorando também a inserção das pautas das cadeias produtivas na agenda ministerial. Cabe ressaltar, por fim, o potencial de sinergia gerado pela própria existência e funcionamento da ACST, atuando como órgão intermediário entre as CS e os órgãos do Estado. Do ponto de vista da inovação institucional, a assessoria pode ser considerada um elemento imprescindível para a gestão participativa, garantindo a celeridade dos pleitos e o cumprimento dos objetivos da rede.

5.7. Regras de conduta

A perspectiva de compreensão da dimensão institucional das *policy networks* não se limita, em seu campo analítico à observação dos aspectos formais presentes nas leis e demais normas que regulam as relações entre Estados e grupos de interesse. O que se convencionou denominar de "regras do jogo" pode ser observado também neste contexto pela presença de Regras de Conduta, definidas como as convenções de interações que medeiam as trocas entre os atores. Estas regras perfazem na prática os elementos organizacionais informais resultantes do relacionamento construído pelos intercâmbios gerados da rede. No caso das CS, buscou-se

identificar os aspectos resultantes da estrutura, o que permite avaliar causas subjacentes ao seu funcionamento.

A primeira variável investigada nesta dimensão levou em conta as relações desenvolvidas pelos atores nos pleitos das CS, buscando observar se a construção de modo de interação se deu de forma 5.1) *Conflitante ou Consensual*. A importância desta investigação para o entendimento das regras informais operantes na rede repousa, sobretudo, na possibilidade de apontar a lógica de seus elementos constitutivos e os impactos em seu funcionamento. Os resultados encontrados para a definição desta variável se baseiam fundamentalmente na leitura mais geral das atas, que permitem apontar para uma predominante operação de interações do tipo consensual nos pleitos das CS. No plano mais específico dos conteúdos analisados foi possível identificar a atuação dos atores na promoção de consensos com o objetivo de produzir metas para a condução da política. Esta forma de relacionamento, do ponto de vista dos objetivos da rede, pode ser considerada um reflexo da estratégia adotada pelo MAPA na gestão de seu processo participativo, destinando os assentos das CS preferencialmente à representação empresarial. Em referência ao arcabouço teórico das *policy networks* estes resultados decorrem especialmente das constatações feitas na dimensão *Atores*, que apresenta a baixa participação de grupos com tendência ao veto na rede da política. Tal percepção, em sua expressão prática, pode ser associada a uma possível estratégia do ministério no tocante à manutenção da estrutura e dos propósitos da rede. Na perspectiva histórica, esta suposição encontra guarida na transformação dos modelos de relacionamento entre o Estado e a sociedade, na qual se observou o abandono das iniciativas de pactuação entre grupos conflitantes – como as iniciativas corporativistas envolvendo o capital e o trabalho – para a conformação e institucionalização de um modelo voltado originalmente ao consenso, denominado *mesocorporativismo*. Assim, neste modelo figura-se uma concepção genuinamente setorial da política pública, incorporando um critério de segmentação dos grupos de interesses, sob a meta de coordenação das cadeias produtivas.

A aferição das normas de conduta predominantes no funcionamento das CS pode ser também realizada pela análise dos tipos de interesse incidentes em sua operação. No plano desta variável buscou-se identificar tendências quanto à manifestação de 5.2) *Interesses públicos ou Interesses particularistas* no âmbito das reuniões, objetivando desvendar o uso prático e as temáticas de interesse discutidas na rede. Por meio desta análise torna-se possível avaliar o modo de interação construído entre o setor público e o setor privado estabelecendo apontamentos para outras variáveis de interesse. Através da leitura mais geral das atas das

reuniões foi possível atestar a predominância de interesses públicos nos pleitos das CS, resultado que se assenta na observação da ambientação das discussões e interesses manifestados, qual seja a sua operação por meio das regras e preceitos legais da política agrícola. Este resultado, no entanto, deve ser considerado com cautela, à luz da natureza das relações construídas, bem como das especificidades do objetivo em discussão. Assim, no presente caso, cabe considerar para os efeitos analíticos desta variável, a especificidade da política agrícola, no que tange aos seus objetivos e à forma de manifestação dos interesses envolvidos. Portanto, a despeito de seu enquadramento como política pública, torna-se necessário compreender os arranjos gerados pela política agrícola em sua natureza setorial, organizando-se em torno de falhas de mercado e demandas de ordem econômica, como a desoneração do crédito, a compensação de seguros e incentivos diversos. Por outro lado, destaca-se também o seu aspecto de multisetorialidade, inserindo-se em diversos temas de ordem pública como as políticas de abastecimento, saúde alimentar, enfrentamento da pobreza, inclusão no campo, entre outras. Este caráter duplo da política e em especial, a sua operação pelo MAPA, permite, desta forma, considerar o seu natural envolvimento com interesses duais, ora dedicados à obtenção de vantagens sobre os instrumentos da política em seu recorte setorial, ora voltados à política pública. Tal conformação permite, neste sentido, apontar para o potencial de conciliação de interesses no interior das instâncias, que pode a exemplo das demandas por redução da tributação, aumento do financiamento e renegociação de dívidas, se manifestarem como interesses particularistas ou como interesses públicos, a depender do comprometimento dos atores e do conjunto de regras previstas em suas trocas. A título de exemplo, no primeiro caso, uma decisão sobre tais instrumentos poderia ser acordada em torno das práticas de fisiologismo entre os grupos de interesse e os dirigentes do Estado; enquanto no segundo seriam firmados acordos de comprometimento, baseados em contrapartidas e garantias, com ganhos sociais oriundos do aumento da competitividade.

O terceiro passo dado nesta dimensão buscou identificar os elementos de publicidade da rede de política agrícola, procurando analisar se a sua operação se deu de modo 5.3) *Secreto ou Aberto* à outros públicos alheios aos assuntos da política. Esta variável, relativa tanto à dimensão institucional quanto ao quadro organizacional das CS apresenta um essencial poder analítico, qual seja a capacidade de indicar o tom das relações público-privadas desenvolvidas, no que diz respeito ao grau de legitimidade dos interesses. As evidências observadas nesta análise como um todo apontam, nesta variável, para a configuração de um modelo de interação significativamente aberto no funcionamento das CS, a julgar pela ampla

publicação de documentos relacionados às suas atividades. Neste meio, além das atas e agendas setoriais já mencionadas, foram encontrados no site do MAPA diversos documentos relativos aos pleitos promovidos nas reuniões, como apresentações de *slides* utilizadas pelas organizações em suas demandas, ofícios e informes dos grupos de trabalho, entre outras, anexados às informações de horário e local de suas respectivas reuniões. Este nível de registro de informações pode ser considerado um indicativo de alta publicidade das temáticas discutidas no contexto das CS, o que contribui tanto para a sua transparência em relação à sociedade, quanto para a percepção dos atores com relação à seriedade da gestão. No caso das atas divulgadas para todas as CS no período de 2014 a 2018 observou-se um total de 2711 páginas dedicadas ao relato das discussões, o que confere uma média de 6,09 páginas por reunião no período analisado. Apesar da natureza exclusivamente quantitativa, este indicador permite evidenciar um considerável compromisso com o registro das discussões, expondo as orientações do ministério no sentido do fornecimento de informações sobre os resultados dos pleitos. A divulgação das agendas estratégicas, no mesmo sentido, permite constatar a abertura da rede no tocante às metas de política perseguidas no longo prazo, expondo as suas finalidades e intenções no controle dos instrumentos públicos. Do ponto de vista constitutivo, este resultado pode ser considerado um importante aspecto do modo de operação da rede da política agrícola, haja vista a sua capacidade de fornecer as rotinas organizacionais, o controle dos encaminhamentos e deliberações dos pleitos e, sobretudo, a legitimidade necessária à convivência entre o Estado e o empresariado rural.

Outro objeto de interesse desta dimensão foi o tipo de ambientação criada pelos atores no interior das CS, no que diz respeito aos crivos adotados para o tratamento de seus referidos assuntos. Nesta investigação, buscou-se avaliar a conduta dos membros com relação à 5.4) *Politização ou Despolitização dos temas* discutidos nas CS, na tentativa de identificar os seus impactos no funcionamento da rede e nos resultados da política. Para tal, adotou-se como recurso a leitura mais geral das atas das reuniões no período de análise, buscando atingir uma compreensão ampla sobre o tom fornecido pelos atores às discussões. De forma complementar, foram buscadas soluções para captar possíveis elementos de caráter político no âmbito das reuniões, no sentido de aferir o potencial das CS frente à politização. Como estratégia analítica tratou-se de identificar a presença, as afiliações político-partidárias e os discursos de representantes do setor político incidentes nas reuniões das CS. Os resultados para o primeiro nível de análise desta variável revelaram, de forma geral, o caráter despolitizado do ambiente formado pelas CS, no que diz respeito à forma de tratamento dos

temas por parte de seus atores. Esta percepção, obtida pela experiência de leitura das atas, encontra guarida ainda nos fins e funções cumpridos pelas CS, qual seja a abordagem de assuntos com considerável dimensão e demanda de embasamentos técnicos, como as discussões sobre as patologias das cadeiras produtivas e as metodologias de cálculo para os instrumentos de política. Tal estratégia de análise, apesar de reforçar as finalidades e conteúdos técnicos do processo participativo não deixou também de evidenciar a sua circunscrição em torno de arenas de caráter político, nas quais ocorrem as negociações das metas de política. Desta forma, por meio do segundo nível da análise, logrou-se observar o potencial das CS no sentido da politização, aspecto captado pela participação de atores do setor político no âmbito das discussões. Os resultados obtidos para este recorte da variável foram consolidados no Quadro 7, que expõe dados relativos aos representantes políticos incidentes em reuniões de CS no período de análise. Por meio dos dados foi possível constatar a uma variada presença de atores do setor político no plano das instâncias setoriais, abarcando mandatários dos poderes executivo e legislativo e de esferas nacionais e subnacionais de representação. Neste meio destacou-se a presença majoritária de deputados federais e estaduais, que totalizaram 13 representações no período de análise, com incidência em 11 diferentes CS. Este resultado, no plano da variável analisada, apontou para a existência de canais diretos de articulação entre as instâncias e os representantes políticos, o que abre espaço para as possibilidades de politização dos pleitos e das temáticas das cadeias produtivas. Ademais, cabe destacar o potencial de construção de relações entre as CS e as frentes parlamentares do setor, levando em conta a vinculação dos deputados e a sua condição de representação⁴⁴.

⁴⁴ Os resultados encontrados apontaram a presença de importantes parlamentares ligados aos interesses do agronegócio, como Jerônimo Goergen, Luiz Carlos Heinze e Marcos Montes (à época presidente da FPA). Outro destaque, a Deputada Tereza Cristina viria a se tornar Ministra da Agricultura no governo de Jair Bolsonaro em 2019.

Quadro 7 – Densidade das relações entre os atores nas Câmaras Setoriais entre 2014 e 2018.

Cargo	Político	Partido/Local⁴⁵	Vinculação política⁴⁶	CS
Deputado (a) Federal	Marcos Montes	PSD-MG	Frente Parlamentar da Agropecuária	Algodão
	Mauro Pereira	PMDB-RS	Frente Parlamentar de Defesa e Valorização da Produção Nacional de Uvas, Vinhos, Espumantes e Derivados;	Vinho
	Luiz Carlos Heinze	PP-RS	Frente Parlamentar da Agropecuária	Açúcar e Alcool; Arroz; Tabaco
	Tereza Cristina	PSB-MS	Frente Parlamentar da Agropecuária	Açúcar e Alcool
	Sérgio Souza	PMDB-PR	Frente Parlamentar do Setor Sucroenergético	Açúcar e Alcool
	Giovani Cherini	PDT-RS	Frente Parlamentar Mista de Apoio a Ovinocaprinocultura Brasileira	Ovinos e Caprinos
	Junji Abe	PMDB-SP	Subcomissão Permanente do Leite	Leite
	Ricardo Barros	PP-PR	-	Mandioca
	Heitor Schuch	PSB-RS	Frente Parlamentar da Agricultura Familiar	Tabaco; Vinho
Deputado Estadual	Jerônimo Goergen	PP-RS	-	Vinho
	Marcelino Tenório	PRP-RO	-	Cacau
	Luiz Castro	REDE-AM	Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo do Amazonas	Fibras Naturais
Senador	Marcelo Moraes	PTB-RS	-	Tabaco
	José Aparecido	PR-MT	-	Oleaginosas e Biodiesel
Prefeito	Erasmus da Silva	PMDB Alegrete-RS	-	Arroz
	Dudu Colombo	PT Bagé-RS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	Caprinos e Ovinos
	Carlos Mendes	PSDB Janaúba-MG	-	Fruticultura
	Roberto Scholze	PT; Mafra-SC	-	Tabaco
	Fernando Schwanke	PMDB R. Pardo-RS	-	Tabaco
	Raimundo Silva	PMDB C. das Almas-BA	-	Tabaco
	Dalvi de Freitas	PSB D. Feliciano-RS	Associação dos Municípios Produtores de Tabaco	Tabaco
	Paulo Butzge	PSB Candelária-RS	Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo	Tabaco

⁴⁵ A filiação registrada diz respeito ao partido ao qual o político encontrava-se ligado no período de participação na CS.

⁴⁶ A vinculação registrada diz respeito à instituição a qual o político foi referenciado em ata de reunião da CS.

Vereador (a)	Ane	PC do B G. Mangabeira- BA	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiars do Estado da Bahia	Tabaco
	Flávio Kunrath	DEM G. do Norte-MT	-	Borracha
	Nerinho	PSD G. Mangabeira- BA	-	Tabaco

Fonte: Elaborado pelo autor

Outros aspectos evidenciados por meio desta análise foram a abertura das CS no que diz respeito à representação política de outros modelos de agricultura e a manifestação do padrão de organização de interesses por cadeia produtiva também no plano parlamentar. No primeiro caso, foi possível constatar a incidência de políticos representantes de frentes parlamentares ligadas tanto aos interesses do agronegócio, quanto aos interesses da agricultura familiar e do cooperativismo, pelas quais se destaca a referência à Frente Parlamentar da Agricultura Familiar. Tal resultado, do ponto de vista da análise das *policy networks* tende a reforçar a sensação de abertura da rede a atores ligados a outros modelos de desenvolvimento agrícola, fato que corrobora com o potencial de politização da rede, ao inserir possíveis elementos de dissenso em suas discussões. Já a observação do caráter setorial das frentes parlamentares pode ser considerada um fenômeno de convergência, que sinaliza para os desafios estruturais de representação do setor também no âmbito legislativo. Por meio dos resultados percebe-se, assim como a representação associativista, a organização concomitante das frentes em um movimento único – a Frente Parlamentar da Agricultura – somado a outras diversas frentes específicas, como os casos das frentes parlamentares ligadas aos setores sucroenergético, de caprinovinocultura e de vinicultura. Assim, na perspectiva do funcionamento das CS torna-se possível constatar também a especialização da representação das cadeias produtivas no Congresso Nacional, reforçando o papel da participação e o caráter político das instâncias.

Além das representações políticas dos âmbitos federal e estadual, foi também constatado o comparecimento de atores como prefeitos e vereadores nos pleitos das CS, atestando a inserção de interesses municipais e a manifestação de demandas locais no âmbito da política agrícola. Neste nível de análise destacou-se a presença de prefeitos representantes de consórcios e associações de municípios com atividades econômicas de enfoque agropecuário, a exemplo das cadeias produtivas do tabaco e da caprinovinocultura. O caso do setor de tabaco, no quadro de análise mais específico, apresentou interessantes resultados

também no que tange à diversidade de interesses envolvidos nas representações, abarcando políticos representantes de municípios com expressiva produção, oriundos de estados como Bahia, Santa Catarina, e Rio Grande do Sul. Este padrão de incidência reflete de forma estrutural, o perfil de representação de interesses da cadeia produtiva, caracterizada pela fragmentação em um grande volume de pequenos produtores e trabalhadores rurais, o que justifica a extensa manifestação de representantes locais. A variedade de atores pode ser observada também através da presença de políticos ligados aos interesses dos trabalhadores, como a vereadora de General Mangabeira – BA, que compareceu à CS como representante da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado da Bahia (FETAG-BA). Os resultados apresentados, neste sentido, indicam as possibilidades de politização das CS, em especial no sentido da manifestação de conflitos setoriais, entre empresários e trabalhadores rurais.

Por fim, no campo analítico das regras que embasam a conduta dos atores buscou-se averiguar a manifestação de sistemas de crenças incorporados à política, procurando analisar no âmbito das CS a operação de um ambiente de 5.5) *Pragmatismo ou disputa ideológica*. A importância da pesquisa em torno desta variável torna-se clara em função especialmente da possibilidade de avaliar os valores, crenças e símbolos seguidos pelos atores em suas discussões, além dos seus impactos na coesão da rede e nos resultados potenciais da política. A observação realizada baseou-se na leitura mais geral das atas das reuniões investigadas, o que permitiu depreender análises sobre o posicionamento dos membros participantes frente às temáticas apresentadas às CS. Do lado dos grupos do empresariado, os resultados obtidos apontaram, em linhas gerais, para a manifestação de discursos característicos do processo de defesa de interesses, pautados objetivamente nas metas de política setorial. Nos relatos avaliados não foram observados elementos capazes de caracterizar a presença de discursos com conteúdo ideológico ou partidário, o que permite apontar para uma maior neutralidade no processo de participação na política agrícola. Esta percepção é ainda corroborada pela constatação mais geral a respeito da continuidade das atividades das CS em distintos governos, o que passa a posicioná-la como uma política de Estado. Contudo, a despeito do caráter pragmático observado no conteúdo das atas, pode-se destacar um entendimento predominante no âmbito da rede em relação ao conjunto de valores e crenças enunciados pelo agronegócio. Esta compreensão mútua se expressa pelos argumentos de ênfase no papel do setor frente à balança comercial, à segurança alimentar e geração de empregos.

5.8. Estratégia dos atores

A última dimensão investigada nesta análise buscou discutir os aspectos relacionados às *Estratégias dos Atores*, examinando o impacto do projeto da rede em seu modo de condução e resultados para a política. Por meio desta dimensão procurou-se compreender a capacidade da rede no sentido de fornecer condições para o alcance de seus objetivos finalísticos, condicionada às ações desenvolvidas pelos seus atores. No caso das CS, a observação desta dimensão torna-se um esforço fundamental, haja vista o caráter público e legitimador das interações realizadas no âmbito da rede, tendo como ponto de partida a iniciativa estatal. Este fato abre a possibilidade para a análise da visão estratégica do MAPA em suas diretrizes frente à rede, permitindo avaliar a relação entre as ideias, as ações e os resultados do relacionamento dos atores no plano da política.

A primeira variável investigada neste aspecto dimensional buscou identificar o padrão de 7.1) *Acessibilidade* da rede, no que tange ao grau de permeabilidade por parte de seus atores. Através desta análise foi possível obter a percepção da importância da rede para as organizações participantes, indicando o seu nível de prestígio enquanto espaço de interação para a política. Nestas bases, logrou-se também avaliar aspectos estruturais, como as possibilidades de acesso às discussões e a capacidade de mobilização dos grupos interessados, expressa nas intenções de influenciar a condução da política. Com tal finalidade, utilizou-se como recurso a análise das solicitações de participação de novos membros nas CS, orientando-se pelo objetivo de examinar o perfil dos movimentos de alteração na composição das instâncias. Por meio da leitura mais geral das atas das CS foi possível constatar uma significativa convergência de seu processo de condução em relação às regras definidas em seu arranjo institucional. A análise empreendida nesta variável possibilitou a observação, em diversos casos, da aplicação irredutível das regras de manutenção do quadro de membros licenciados, sobretudo, no tocante aos cenários de exclusão de atores pela ausência consecutiva em reuniões. Desta condição observou-se nos relatos das atas a rotina de exclusão de organizações com baixa frequência nos pleitos, o que passou a ter como consequência, em diversas CS, a abertura de novas vagas para a participação. Assim, no plano mais objetivo deste exame conseguiu-se identificar as tentativas de acesso de novos atores ao processo participativo, tendo sido contabilizadas 81 solicitações de organizações para a composição dos colegiados. Este resultado, do ponto de vista da média do quantitativo de CS (2,89 pedidos por CS no período) e do período de tempo analisado (16,2 pedidos por ano),

apresentou-se como um valor inexpressivo para a referida variável, permitindo apontar para um quadro de baixa alteração nos membros das instâncias. O baixo número de solicitações, comparado com o total de aceites realizados (55) possibilitou atestar ainda a situação de baixa acessibilidade de novas organizações às CS, tendo sido incorporados apenas 67,9% dos atores. Dentre os principais motivos de recusa às solicitações foram encontradas justificativas como a indisponibilidade de vagas para novos membros por motivos de alcance da lotação máxima; a falta de representatividade da organização no plano da política agrícola nacional e o risco de redundância da participação nos casos em que o segmento pleiteado já se encontrava representado na CS. As razões elencadas, como se pode observar, corroboram com a percepção do cumprimento das normas previstas para as CS, o que permite afirmar acerca da funcionalidade do arranjo proposto, no sentido observado pela dimensão *Institucionalização*. Além da análise das solicitações, cabe destacar por correlação, a atuação do colegiado das instâncias na emissão de convites a membros específicos para a composição do quadro de membros. Estes casos, no entanto, tenderam no período de análise a se direcionar especialmente aos órgãos estatais, em especial aos subordinados ao MAPA, haja vista a sua atuação finalística frente à política.

O modo de operação da rede de política tende também a produzir a distinção de interesses em seu próprio interior, levando a consequências diretas na capacidade de influência de determinados grupos e, portanto, nos resultados esperados do processo participativo. No plano da análise proposta, buscou-se avaliar as estratégias da rede no sentido do 7.2) *Reconhecimento de interesses específicos*, de forma a investigar o balanço de poder entre os atores e suas possíveis implicações para a estabilidade das relações. Por meio desta variável tratou-se de investigar a existência de ações do MAPA, em sua condição de propiciador da rede, na proteção de interesses de grupos específicos no âmbito das CS, discutindo sobre o seu potencial estratégico para o relacionamento do setor. Do ponto de vista estrutural, quando analisada à própria concepção da rede da política, torna-se possível observar a delimitação inerente das relações criadas em seu interior, tendo como finalidade específica a discussão dos temas relacionados à política agrícola. Este limite, no plano dos atores licenciados para a participação, viria a obedecer também a critérios utilizados em sua formatação, expressos na prática pela noção de segmentação das cadeias produtivas e nos diferentes atores do Complexo Agroindustrial. Assim, como resultado, caberia considerar a circunscrição da participação nas CS como um sinal de pluralidade no reconhecimento dos interesses setoriais, haja vista a extensão das cadeias produtivas setoriais. Além disso, em

sentido similar, atuariam também como resultados os critérios definidos pelo MAPA no tocante à indicação de membros para as CS, contemplando os aspectos de identidade, representatividade e capacidade de articulação nacional. O cumprimento destes critérios e, portanto, a delimitação dos interesses no interior da rede, se evidenciaria nas barreiras levantadas à participação de organizações com interesses pontuais ou representação limitada a nível nacional, denotando uma conjugação entre este aspecto da rede e os seus meios de acessibilidade. Outro resultado identificado na averiguação desta variável, relacionado à delimitação finalística dos interesses da rede, foi a inexistência de condições e tratamentos específicos para grupos com menor poder de organização e representação política, como trabalhadores e movimentos sociais. Este achado corrobora com as constatações apontadas em outras dimensões da análise, reforçando a tese da exclusão deliberada de grupos de potencial oposição às discussões da rede da política, levando à assimetria das relações entre os grupos de interesse e o poder público. Tal desigualdade, retratada como uma marca típica da desfavorecida condição de determinados interesses no processo de influência política, leva, como apontamento da análise, à atuação premeditada do Estado na reprodução dos modelos excludentes, convertidos neste caso, à estratégia de desvio aos conflitos e manutenção dos consensos na política setorial.

Outro aspecto passível de observação nesta dimensão foi a análise das ações realizadas pela rede no tocante à obtenção de 7.3) *Suporte ativo de organizações específicas*, voltado, sobretudo, às temáticas discutidas em suas metas de política. A pesquisa em torno desta variável, em seu viés essencialmente estratégico, buscou identificar a presença de diretrizes e iniciativas deliberadas por parte da rede no sentido da incorporação de atores capacitados para o oferecimento do necessário apoio às suas ações, nas mais diversas dimensões de discussão. Esta investigação, na prática, pautou-se pela consideração das necessidades de apoio técnico por parte dos membros da rede, haja vista a complexidade dos assuntos tratados em todas as suas dimensões, sejam de ordem técnica ou política. Os resultados observados para esta variável encontraram já na concepção do processo de formação do quadro de membros e da própria lógica das CS a previsão de assentos destinados especificamente a consultores externos, prevendo a necessidade de obter opiniões de especialistas nas diversas temáticas tangenciadas pela política. Assim, como achado, logrou-se identificar a presença de consultores e empresas de consultoria no cotidiano do processo de participação da política, em dimensões ligadas às condições de mercado, tratando do empreendedorismo e das possibilidades de financiamento do setor; a presença de pesquisadores e especialistas em

assuntos técnicos do processo de produção, relacionados, sobretudo, a profissionais de agronomia, medicina veterinária, zootecnia, dentre outras atividades correlatas, tratando especialmente de temas relacionados às patologias das cadeias produtivas. Além destes, constatou-se também a incidência de organizações prestadoras de serviços de representação de interesses, com consultores dedicados à interlocução das demandas dos grupos de interesse em relação ao setor público. Neste ramo da assessoria, foi observada a estratégia de terceirização da representação por parte dos atores envolvidos, denotando o efetivo interesse das organizações na influência do processo decisório decorrente das CS. De um modo geral, foi possível concluir a atuação deste tipo de organização como um importante elemento das interações no campo da política agrícola, fornecendo maior dinamismo aos gargalos do setor, além de ampliar as capacidades das decisões das CS.

A última variável desta dimensão buscou compreender a atuação estratégica da rede na promoção de 7.4) *Mudanças nas associações de interesse*, buscando avaliar os impactos das interações criadas, na configuração do processo representativo. Por meio deste exame objetivou-se identificar alterações na forma de relacionamento entre os grupos do empresariado rural e as organizações do Estado, tanto sob o ponto de vista individual das associações, com sua capacidade de mobilização; quanto do próprio fenômeno de interação política, com a possível formação de novas redes. Assim, como resultado, tornou-se possível destacar as alterações próprias promovidas pelo estabelecimento de um padrão dual de representação de interesses do setor agropecuário no Brasil, em suas expressões corporativistas e associativistas, que levaram na prática à composição de um modelo sobreposto e imbricado de recursos de influência política ao nível setorial. Esta conformação viria, portanto, a expressar a mudança no modo de associação, partindo de uma concepção integrada do interesse do setor e das cadeias produtivas, enunciada pelas organizações de caráter corporativista, para outra de caráter mais fragmentado, voltado à setorialização e à segmentação dos interesses, sob a liderança das associações. O próprio entendimento sobre as CS passaria assim a incorporar a nova realidade do agronegócio enquanto setor, entendido à luz das cadeias produtivas e de seus segmentos específicos. Esta modernização, conforme evidenciado, não viria a eliminar os antigos entendimentos sobre a representação, que seria ressignificada pela emergência de organizações integradas, de caráter interprofissional, como é o caso da ABAG e de demais associações contendo interesse de dois ou mais segmentos da produção. Já no plano mais específico da experiência das CS, observou-se como resultado do exame desta variável a atuação das diretrizes das Agendas Estratégicas no incentivo à

formação de lideranças setoriais únicas a nível nacional, como meta de política para a governança das cadeias. Tal iniciativa, no plano analítico, viria a se constituir em um elemento estratégico para a operação da rede, tendo o Estado o interesse de fomentar lideranças setoriais, com o intuito de promover uma maior solidariedade de interesses no âmbito das cadeias produtivas. Por fim, nesta variável, cabe destacar ainda a influência gerada pelas CS na formação de novas redes e estruturas de governança setorial tanto a nível exclusivo do setor privado, quanto no plano da política agrícola subnacional. No primeiro caso, foi possível constatar a presença de representantes de conselhos e fóruns consultivos das cadeias produtivas, reunindo os empresários dos diversos segmentos, com as finalidades de pactuar políticas privadas, formular propostas de ação pública ou mesmo estabelecer acordos internos ao processo produtivo, como a formação de preços e as remunerações dos atores. Já no segundo plano, observou-se como aspecto de mudança a multiplicação de câmaras setoriais a nível estadual, pela experiência de estados como São Paulo, Ceará e Minas Gerais. Este movimento, de sua parte, denota, portanto, o processo de isomorfismo institucional das CS no plano da política agrícola local, o que aponta para o inter-relacionamento entre atores nas redes nacionais e subnacionais.

6. Análise dos resultados

O esforço de mensuração da experiência das CS, em sua pretensão multidimensional, visou fornecer, no quadro dos objetivos finais desta pesquisa, os insumos necessários à discussão da hipótese colocada, propondo-se à realização de uma avaliação geral dos parâmetros de operação da rede da política agrícola. Nestas bases, tratou-se de avançar no objetivo de apontar o sentido político das relações criadas entre o Estado, em especial, o MAPA, e os grupos de interesse do agronegócio, na figura do empresariado, de forma a produzir inferências sobre as estratégias de coordenação setorial. Tal meta se deu tendo como arcabouço as discussões teóricas e históricas elencadas, visando analisar assim as implicações das redes nos moldes da política agrícola.

Em um panorama geral, a experiência da participação gerada pelas CS pode ser atestada enquanto importante modelo de instrumentalização das capacidades estatais do MAPA, o que se evidencia tanto em seu aspecto técnico, com os trabalhos realizados pela ACST, quanto em sua finalidade própria, ligada às metas de relacionamento político. Este fenômeno, do ponto de vista do MAPA, em sua condição de ação orientada à obtenção de resultados, passa a situar o ministério na posição já mencionada de “patrocinador” das interações promovidas no plano da política, fomentando um modelo de relacionamento dependente dos interesses e da forma de organização dos grupos licenciados. Tal dependência, na prática, se torna observável através da estruturação do processo de representação, adaptado-se às características próprias do setor produtivo, que se espelham nas associações setoriais com suas feições de segmentação, tematização e setorialização. A partir destas condições, logrou-se demonstrar o modo pelo qual as capacidades construídas e fomentadas pelo MAPA por meio das CS, desde o ano 2003, levaram à consolidação de um novo *locus* de influência dos interesses do agronegócio na arena estatal, promovendo redes de interação política entre as autoridades do Estado e os grupos de interesse do setor. Assim, avança-se na aceitação da hipótese formulada neste roteiro de pesquisa, atestando o papel do empreendimento de criação de capacidades estatais no MAPA na alteração da trajetória das relações entre o aparato estatal e o empresariado rural. Nesta constatação, enfatiza-se a continuidade da experiência das CS ao longo de 16 anos de trajetória, marcados por mudanças de mandatos presidenciais e gestões ministeriais, distintos contextos políticos e econômicos, além das alterações no próprio arranjo da estrutura de participação. Assim, pode-se concluir a favor do padrão de continuidade das instâncias setoriais, denotando uma efetiva transformação do cenário de interações no âmbito da política.

O atestado fornecido pela pesquisa empírica à hipótese desenvolvida, com seu enfoque próprio no funcionamento das CS do MAPA, pode ser observado na síntese da análise expressa no Quadro 8, que consolida os resultados para cada variável investigada. Este sumário obtido permite assim, uma melhor visualização dos insumos necessários à avaliação geral do fenômeno das interações entre o Estado e o empresariado na rede da política, no sentido de compreender as direções adotadas pelo MAPA enquanto estímulo à sua capacidade política, bem como as respostas dadas pelos atores envolvidos no propósito de manutenção da rede. A apuração realizada, com base no arcabouço tipológico apresentado no referencial das *policy networks*, permitiu apontar variações no enquadramento da rede da política, com base em suas dimensões e variáveis analisadas. De um modo geral logrou-se observar uma maior adequação das interações desenvolvidas nas CS ao modelo de rede das *policy communities*, com caracterizações positivas no tocante ao papel das instâncias frente à criação da necessária autonomia à capacidade estatal. Como parâmetros observados nesta definição podem ser citados: i) a delimitação do número de atores participantes em cada *sub-rede* da política, aliada ao baixo padrão de participações com alta frequência, tendendo à formação de redes nucleares com poucos atores, como demonstrado na análise das interações nas *sub-redes*; ii) a criação de relações entre as autoridades do Estado, os representantes legislativos e as associações de interesse, unindo as dimensões próprias da formulação ao processo de negociação e aprovação dos projetos de lei do setor; iii) a formação da rede em torno de um padrão ideológico bem definido e compartilhado pelos seus membros, baseado na hegemonia do agronegócio; iv) a estabilidade e frequência nas interações, com os comportamentos gerais e específicos de incidência de atores e realização de reuniões; v) a baixa incidência de organizações com potencial de veto, permitindo especulações sobre a atuação do MAPA na exclusão deliberada de grupos com interesses conflitantes, como trabalhadores e movimentos sociais; dentre outros. Ademais, para além da conceituação deste modelo de relacionamento, torna-se possível compartilhar a impressão geral a respeito da formação de uma verdadeira comunidade mais interna de atores inseridos na definição das diretrizes da política, considerando o nível de incidência de organizações em termos do quantitativo de CS, com a manifestação de associações setoriais e temáticas de maior alcance e a presença de membros do Estado com um envolvimento estreito com os assuntos setoriais.

No panorama mais político, considerando a trajetória de organização dos referidos interesses e a sua expressão na arena política, tornou-se possível averiguar por meio dos resultados obtidos, os traços de consolidação do modelo dual de representação do

empresariado rural, demonstrado pela convivência e atuação conjunta de organizações com estruturas variadas, tanto de origem corporativista, quanto de matriz associativista. Destas bases, pode-se depreender o aparente avanço do setor na correção das distorções de seu modelo de representação, progredindo ainda na capacidade de adaptação a uma postura propositiva de seus interesses frente ao Estado, o que justifica, em parte, a decisão de estreitamento em relação ao MAPA. Como determinantes deste processo, encontram-se explicados os eventos de progressiva transformação institucional do ministério no sentido de ampliação de sua competência frente à política agrícola, além dos avanços na definição de parâmetros para a criação de relações estáveis entre a burocracia competente e os grupos de interesse do empresariado. Assim, se dispostos em uma perspectiva histórica das interações avaliadas, pode-se constatar o avanço do MAPA, por meio das CS, na meta de institucionalização do contato com as organizações de interesse, o que se apresenta como um argumento favorável aos efeitos gerados pela rede como elemento de democratização. Esta sensação se insere também na análise dos marcos observados nas relações de poder travadas na rotina de participação, que evidencia a conservação da autonomia entre as partes envolvidas. Por outro lado, como denunciado pelo esforço de desagregação dos tipos de atores envolvidos na rede, torna-se possível avaliar, como tendência contrária à democratização, a baixa participação de trabalhadores e demais interesses com possíveis pontos de vista contrários ao conjunto de valores partilhados nas CS, abrindo espaço para a discussão da possibilidade de exclusão premeditada de determinados atores por parte do MAPA. Tal especulação, amparada pelas análises de Santos (2011) acerca da trajetória recente de formação de duas coalizões de interesses na agricultura – uma ligada ao agronegócio e outra voltada à agricultura familiar, encampadas no âmbito do Estado pela conformação de dois ministérios, o MAPA e o MDA – pode ser utilizada como possível explicação para as estratégias do governo Lula frente aos interesses do agronegócio, buscando possivelmente a manutenção de duas redes de política, como garantia de governabilidade política. O argumento que se coloca neste trabalho avança assim no caminho da observação do impacto desta estratégia na consolidação de um novo canal de influência do setor no plano estatal, o que, para além de seu já avançado poder na arena legislativa, passaria a encampar, de acordo com Lacerda (2009), a operação de um modelo de “*lobby institucionalizado*”, garantindo ao setor um acesso e influência contínuos na condução da política agrícola. É possível destacar ainda, no panorama político, a continuidade das atividades das CS nos governos Dilma e Temer, perfazendo distintas gestões ministeriais, fato que realça a importância adquirida pela

rede para os grupos do empresariado, corroborando com a confirmação da hipótese levantada. Como se pode ver por esta argumentação, a formação das capacidades estatais decorrentes da reformulação do MAPA tendeu a se converter, em seu aspecto político, na abertura de um novo paradigma de interação, com potencial de geração de maior autonomia às ações do ministério, conferindo legitimidade aos interesses setoriais.

A finalidade de observação do modelo de relacionamento político entre os grupos de interesse do agronegócio propiciado pela formação de capacidades estatais encontra, portanto, um sentido de utilidade para o debate sobre o processo de estruturação de novas experiências de coordenação setorial, seja no âmbito do setor agropecuário, seja em modelos para a operação de políticas industriais e demais arranjos produtivos. Tal meta de análise se coloca como uma possibilidade para a orientação e o aperfeiçoamento de instrumentos de participação e troca de informações, “patrocinados” pelos órgãos estatais, o que, dentro de seus objetivos finais, visa permitir uma definição conjunta e parametrizada das políticas setoriais, considerando a necessidade e as facilidades geradas pelo esforço de pactuação entre os diversos interesses envolvidos.

Quadro 8 – Síntese dos resultados do exame das variáveis investigadas nas CS (2014 a 2018)

Dimensão/Variável	Resultados
Atores	
1) Número de atores;	Foram observados 753 atores entre 2014 e 2018, o que aponta tendência à fragmentação na representação;
2) Tipo de atores;	Notou-se grande variedade de organizações, dentre órgãos do Estado, da sociedade e outros;
Funções	
1) Canal de acesso à tomada de decisão;	Sim. Influência em instrumentos normativos do MAPA; Acesso aos representantes legislativos;
2) Consulta e troca de informação;	Sim. Emissão de pareceres às propostas de política;
3) Negociação e troca de recursos;	Sim. Mas natureza pouco conflituosa;
4) Coordenação com outras formas de atores;	Sim. Presença de atores com interesses variados;
5) Cooperação para a formulação;	Sim. Processo de consulta e troca de informações;
6) Cooperação para a implementação;	Sim. Participação de órgãos responsáveis pela execução;
7) Amplitude dos temas da política;	Ampla variedade de temas; estruturação via Agenda Estratégica;
Estrutura	
1) Limites da rede;	As <i>sub-redes</i> (CS) são limitadas a 30 membros, o que resulta no limite de 840 atores para a <i>grande rede</i> ;
2) Tipo de membros;	Participação com caráter voluntário;
3) Padrão das relações;	Potencial das relações na <i>grande rede</i> . Baixo número de atores com alta frequência, o que sugere o controle da agenda política por subgrupos das <i>sub-redes</i> ;
4) Intensidade das relações;	Baixo nível de incidência das organizações em termos do volume de CS. Razão de participação média igual a 19 atores por reunião.
5) Densidade das relações;	Na <i>grande rede</i> observou-se a manifestação de 7,3% das relações potenciais, sendo este número variável por CS;
6) Simetria ou reciprocidade;	Potencial de reciprocidade total entre os atores;

7) Centralidade;	As organizações obtiveram semelhante padrão dentre as medidas de centralidade, variando conforme a CS;
8) Estabilidade;	Manutenção das relações em governos distintos;
9) Natureza das relações;	Tentativa de eliminação de conflitos, com a exclusão de grupos com potenciais interesses desagregadores;
Institucionalização	
1) Grau de institucionalização	Alto nível de institucionalização, com previsão do funcionamento da rede em regras formais;
Regras de conduta	
1) Conflitante ou consensual;	Consensual.
2) Interesse público ou interesse particularista;	Papel das CS na legitimação dos interesses envolvidos. Interesses de natureza híbrida, contendo feições públicas e privatistas, de caráter setorial;
3) Secreto ou aberto;	Aberto. Alto nível de publicidade entre os membros participantes e em relação à sociedade em geral.
4) Politização ou despolitização dos temas;	Discussões com conteúdo predominantemente técnico; Potencial para a politização;
5) Pragmatismo ou disputa ideológica;	Formação da rede sob um modelo de desenvolvimento agrícola já definido (ideologia do agronegócio);
Relações de poder	
1) Captura ou colonização do estado;	Não. Estado como “patrocinador” da rede;
2) Autonomia do Estado vis-a-vis a sociedade;	Sim. Baseada nas finalidades da rede;
3) Captura dos interesses pelo Estado;	Não. Contextos políticos democráticos;
4) Simbiose entre as duas partes;	Sim. Papel da rede na aproximação do Estado e dos grupos privados;
Estratégia dos atores	
1) Acessibilidade;	Sim. Abertura para a solicitação à participação; Rotação de membros.
2) Reconhecimento de interesses específicos;	Sim. Privilégios e exclusão de grupos conforme o interesse da rede;
3) Suporte ativo de organizações específicas;	Sim. Presença de consultores e organizações especializadas;
4) Mudanças nas associações de interesse;	Sim, Padrão diverso de tipos de organização;

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1. Contribuições para a análise das relações público-privadas a nível setorial

A análise do enquadramento do modelo de interação gerado pelas CS na condição de *policy communities* permitiu avançar na definição de possíveis atributos necessários ao desenvolvimento de instâncias em nível setorial, resumizando as práticas determinantes no sucesso da participação. Este exercício contou com um esforço de abstração dos resultados obtidos na análise empírica, projetando-os para a estrutura do modelo, e desta para as teorias elencadas, de forma a consolidar os elementos centrais para a criação e fomento de redes de política. Tal produto pode ser assim utilizado como um guia para a orientação de iniciativas de coordenação a nível setorial, embasando especialmente, as ações de caráter governamental. São assim destacados os seguintes pontos:

1. Fluxo contínuo de interações: o modelo de relacionamento construído pelas CS traz como importante característica a manutenção de um canal ininterrupto de trocas, que se traduzem tanto no intercâmbio de informações, como no acompanhamento constante da política setorial. A percepção deste aspecto como um modelo de coordenação fornece uma possibilidade para o *design* de instâncias setoriais de participação, com configurações diferentes, por exemplo, da construção de capacidades estatais para a operação de um programa ou ação governamental específica. Na prática, o fluxo contínuo das interações se apresenta como um ponto positivo da experiência, na medida em que reproduz a coordenação como uma lógica de rede de política, *policy network*, facilitando a influência de temas de caráter mais dinâmico, muitas vezes de difícil acesso pelos setores. Este é o caso da influência na política econômica, em suas dimensões fiscal, cambial, salarial e monetária;
2. Amplo envolvimento da burocracia especializada: no que diz respeito à criação de laços entre o corpo técnico competente pela operação da política e os atores interessados na definição de suas diretrizes, cabe destacar o notável exemplo dado pelas CS, baseado em sua busca pelo envolvimento das secretarias, divisões e coordenações internas do MAPA no plano das discussões. Como apontamento para a estruturação de espaços de formulação de política a nível setorial pode-se, a partir da experiência observada, enfatizar a necessidade de se desenvolver uma burocracia coesa e capacitada, nos moldes próprios do entendimento das capacidades estatais, buscando a criação de incentivos de carreira para a atração de servidores públicos com *expertise* nas questões relevantes, munindo-os ainda com possibilidade de melhoria na qualificação e aperfeiçoamento profissional. Assim, a despeito do enfoque político fornecido pela análise e a sua utilização na recomendação da estrutura da rede política, evidencia-se o imprescindível papel da técnica como componente de manutenção da rede, haja vista, sobretudo, os seus objetivos de promover ganhos para o setor. No caso brasileiro emerge ainda a necessidade de se preocupar com a criação de um ambiente institucional e organizacional conduzido pelos ideais de integridade de conduta, o que no caso das políticas setoriais se mostra ainda mais relevante, dada a complexidade de sua própria natureza, marcada pelas feições privatistas dos grupos de interesse econômico.
3. Caráter sistêmico do enfoque setorial: a estruturação da *grande rede* da política agrícola, na forma e ênfase analisadas, se deu como produto da formação de *sub-redes*

específicas, seguindo o crivo da organização setorial das cadeias produtivas, base própria do formato de CS. Na perspectiva de um modelo de coordenação sistêmico, no qual o resultado das interações como um todo passe a representar mais do que a soma de cada parte, a experiência do setor agrícola pode ser transformada em um referencial para a composição de instâncias de consulta e relacionamento de interesses em casos de política setorial, tendo em vista as facilidades geradas para a interação entre diferentes setores, sendo estes conectados muitas vezes pelas relações à montante e a jusante no processo produtivo. Na prática, identificam-se os pontos positivos deste formato para o estreitamento das cadeias produtivas, considerando o relatado compartilhamento de atores entre os espaços de participação, especialmente, em função, da agregação de interesses em associações temáticas e/ou setoriais. Como decorrência pode-se destacar os ganhos derivados do caráter sistêmico destes arranjos no processo de redução contínua dos custos de transação entre as partes envolvidas, permitindo sempre a exploração das potenciais ligações entre as organizações envolvidas na *grande rede* da política;

4. Segmentação dos interesses de acordo com a cadeia produtiva: um dos critérios usados na distribuição de vagas para a composição das CS baseou-se no conceito de segmento das cadeias produtivas, compreendendo o licenciamento de representações das organizações voltadas à produção de insumos, à produção agropecuária, à agroindústria e ao ramo de comércio e distribuição. Esta definição contribuiu, na prática, para a aproximação de atores antes desconectados no plano das cadeias produtivas, gerando benefícios no processo de coordenação do próprio setor privado. Assim, identifica-se por meio desta medida, a atuação das instâncias de coordenação como um mecanismo de importância para os próprios grupos de interesse entre si, facilitando as possibilidades de cooperação, seja na discussão da estrutura de custos da cadeia, das condições de financiamento, entre outros tipos de parceria. Além disso, a presença dos diversos segmentos transforma-se em uma possibilidade para o Estado, no sentido de considerar todos os interesses envolvidos na formulação dos programas setoriais, economizando recursos no processo de consulta política;
5. Incentivo à formação de lideranças e definição de organizações porta-vozes dos setores: a atribuição legal da função de presidência das CS a representações do setor privado, em conjunto com a proposta de formação de organizações representativas a nível nacional, colocada como diretriz de governança das cadeias produtivas, pode ser

considerada uma interessante saída para o estímulo e a garantia ao envolvimento do setor privado. Na experiência da rede da política agrícola foi possível observar o papel destes pressupostos na manutenção de um alto nível de frequência por parte das organizações responsáveis pela presidência das instâncias, o que na prática tende a contribuir para o processo de liderança e mobilização das demais organizações. Nestas condições cabe, portanto, enfatizar os pontos positivos decorrentes da “confiança” do ente estatal no sentido da entrega da direção do espaço de participação aos atores do setor privado, deixando-os mais à vontade no direcionamento das discussões e na forma de condução da agenda da política. Esta abertura, como modelo para a promoção de instâncias de caráter setorial, pode atuar como um incentivo à participação, na medida em que se faz capaz de eliminar os riscos de ingerência do setor público e a sua definição de condutas indesejáveis para os grupos de interesse envolvidos. Como elemento correlato desta estratégia pode-se enfatizar ainda a atuação da estrutura na conformação de organizações porta-vozes das cadeias produtivas, tornando-se estas responsáveis pela mobilização dos interesses no campo da política. Valendo-se destes recursos, o órgão estatal “patrocinador” da rede torna-se capaz de dividir os custos da ação coletiva, reduzindo seus próprios custos de interlocução com o setor, bem como os riscos para as interações provenientes da má gestão do processo participativo;

6. Formação de sinergias nos processos de gestão: outra observação colhida nos resultados da análise das CS, com forte ligação com as metas de formação de lideranças setoriais, foi a manifestação de relações estreitas entre os entes público e privado nas atividades de gestão da participação. A formação de sinergias entre as referidas partes decorreu, sobretudo, dos dispositivos próprios da direção das instâncias, com a partilha das funções de presidência e secretaria, atribuídas, respectivamente a organizações do setor privado e do setor público, sendo esta última exercida geralmente pela ACST. Como recomendação de boas práticas a outros casos de coordenação setorial pode-se destacar o potencial desta combinação na divisão do poder no processo interativo, com esforços para a promoção de um ambiente mais integrado, capaz de influenciar de forma positiva no fluxo de informações e na celeridade da implementação das decisões acertadas. Este último ganho tenderá a elevar o alcance das ações da rede, reforçando os seus objetivos e a relação entre os atores;

7. Criação e manutenção de um órgão de coordenação próprio: os resultados trazidos nesta dissertação permitiram constatar, como achado fundamental para a avaliação da experiência das CS, a importância da criação de um órgão específico voltado ao papel de assessoria e coordenação das atividades das instâncias de participação. A CGAC/ACST cumpriu este papel no caso da CS, demonstrando os ganhos em termos de eficiência e eficácia no processo de interação entre os órgãos do Estado e os grupos de interesse do agronegócio, ao desempenhar um papel central em sua gestão técnico-operacional. O modelo manifestado em tal órgão de coordenação e assessoria pode ser assim adaptado a outros contextos e tipos de política setorial, demonstrando a necessidade de complementação dos mecanismos de consulta por meio de estruturas capazes de intermediar os interesses e demandas em relação à capacidade e competências dos órgãos envolvidos com a operação da política.

6.2. Apontamentos para novas questões de pesquisa

Além do potencial dos achados deste trabalho no aconselhamento de boas práticas para o *design* de espaços de coordenação e promoção de redes de política, decidiu-se também discutir algumas limitações dos esforços realizados, iluminando outros ângulos da problemática colocada, com o apontamento de novas questões de pesquisa. Esta iniciativa carrega o objetivo de traçar um possível rumo para a agenda de pesquisa no tema das relações entre o Estado e os grupos de interesse do agronegócio, partindo do amplo conjunto de dimensões do fenômeno da construção de capacidades estatais no MAPA, além do grande volume de material de pesquisa disponível.

O primeiro limite enfrentado no processo de conclusão desta pesquisa, com base nos resultados obtidos, se deu pela natural limitação de seus objetivos de análise, haja vista a escolha pelo enfoque na criação e no funcionamento das capacidades estatais desenvolvidas pelo MAPA, e não os seus impactos ou resultados diretos na definição de políticas setoriais específicas. Sendo assim, assumiu-se em decorrência a impossibilidade de avançar no sentido da avaliação do impacto das CS e das redes de política formadas nos resultados finais da política agrícola, o que passa a abrir importantes possibilidades para a pretendida agenda de pesquisa. Nesta perspectiva, torna-se possível avançar em propostas de estudo de caso, focalizando uma ou um conjunto de CS específicas, debruçando-se sobre a análise de sua rede de política, dedicando maior atenção ao conteúdo de suas discussões, aos desafios das cadeias produtivas e o processo político subjacente nos impactos gerados por sua estrutura. Tal

esforço constituiria assim na análise dos resultados a nível micro, identificando os atores de maior relevância, seus recursos no processo de interação política e a capacidade das CS na resolução dos impasses setoriais, tal como realizado por Gonçalves Júnior et alii (2009) no exame mais específico da CS de Açúcar e Alcool. Como material de investigação neste recorte, poderiam ser utilizadas as atas das reuniões das instâncias de participação, além de fontes primárias, como entrevistas aos atores envolvidos no processo.

Outra possibilidade de pesquisa na análise mais específica dos efeitos das CS no resultado das políticas poderia se manifestar pelo enfoque no estudo das relações entre o tipo de governança produtiva das cadeias e a sua adequação ao modelo das instâncias setoriais. Esta condição é apontada no trabalho de Guanziroli et alii (2007) que traça uma tipologia para as cadeias agroindustriais, definindo cinco tipos específicos de produção, a saber: i) a produção integrada autorregulada, baseada em contratos entre as partes envolvidas na produção, ii) a produção de *commodities* que já possuem instâncias privadas para a regulação do setor, com o objetivo de fixar preços no âmbito da cadeia produtiva; iii) a produção de *commodities* que se regula via mercado, através das Bolsas de Mercadorias; iv) a produção de *commodities* com problema de regulação setorial, no qual recai maior possibilidade de atuação do Estado em seu processo regulatório e v) os casos de difícil regulação, que contam com uma grande variedade de atores e considerável dificuldade na definição de preços, atribuição de lucros e promoção de lideranças. Assim, a partir da observação do tipo de relações traçadas no plano da estrutura produtiva das cadeias abrem-se novas questões de pesquisa vinculadas ao alcance das CS enquanto instrumento voltado à coordenação dos interesses setoriais. Este caminho da análise pode assim contribuir para a identificação de potenciais desafios do MAPA na gestão das políticas das cadeias produtivas, levando a adequações em sua estrutura organizacional, com vista à maior efetividade dos resultados da interação.

Por fim, além das possíveis linhas de pesquisa no nível micro das CS, apresenta-se como possibilidade a continuidade das análises da participação no plano mais agregado da pesquisa, tal como empreendido nesta dissertação. Neste nível torna-se necessário avançar no exame da formação e fomento às capacidades estatais de um ponto de vista político, avaliando o impacto da consolidação da estrutura das CS na alteração da estratégia dos atores em relação aos seus recursos de influência política. Tal item da agenda envolveria o direcionamento de esforços para uma análise de cunho político, desenvolvendo investigações mais conjunturais em torno d'a manifestação dos interesses e da construção de bases de

sustentação política, envolvendo questões ideológicas e partidárias. Neste tipo de proposta se colocam ainda as possibilidades de utilização das metodologias de pesquisa em ARS, na busca pela observação das relações travadas entre o Poder Executivo, na condição das CS, e o Poder Legislativo, pelas frentes e comissões relacionadas à política agrícola, com o objetivo de avaliar a extrapolação da rede da política agrícola para além dos limites impostos. Outros tipos de pesquisa, de caráter mais organizacional, emergem ainda como produto das relações entre atores na estrutura própria das câmaras, com a averiguação das interações construídas entre as câmaras setoriais e as câmaras temáticas e as suas possíveis implicações em termos da construção de agendas de política, aptas à orientação do MAPA.

7. Considerações finais

Os esforços dedicados ao presente trabalho se alicerçaram em um entendimento basilar para a análise das políticas setoriais: a ideia de que o sucesso no alcance das metas propostas possa se dar com maior facilidade em decorrência da adoção de mecanismos de coordenação. Por estes mecanismos, seriam referidos, mais especificamente, os espaços de interlocução público-privada, construídos por meio da iniciativa estatal, a serviço da troca de informações e do processo de formulação de políticas, com vista à pactuação de metas entre o Estado e os grupos de interesse. Tal compreensão, encampada nas abordagens teóricas das capacidades estatais e da análise de *policy networks*, veio a se desenvolver por meio desta dissertação, como um plano de trabalho para o exame das relações público-privadas no domínio da política agrícola, disposto sobre a observação de um processo de transformações institucionais no âmbito do MAPA, do qual se sucedeu uma trajetória de aproximação dos grupos de interesse do empresariado rural. O fenômeno, observado sob os contornos das CS, apresentou-se pelos resultados desta pesquisa em vias de consolidação, confirmando a hipótese de abertura de um novo marco para o relacionamento em questão. Os potenciais de derivação deste processo encontram-se ainda abertos à análise, tendo esta pesquisa, contribuído para a iluminação de diversos pontos no interior dos problemas levantados.

Os achados obtidos nesta dissertação, em sua condição de validade empírica, apresentaram importantes contribuições para a literatura especializada, fornecendo novas constatações e ângulos para a análise das relações entre o Estado e os grupos de interesse a nível setorial. No plano mais genérico da problemática colocada, destacam-se os avanços promovidos por esta análise no debate a respeito dos mecanismos de coordenação das políticas setoriais, tomando como base a investigação de um modelo específico de coordenação, com a observação de seus componentes e de seu modo de operação. Pelos ganhos mencionados refere-se à identificação de importantes elementos de coordenação na experiência das CS, seja em sua estrutura formal, seja na expressão prática das dimensões analisadas. No primeiro caso, destacou-se como resultado o papel da ACST no processo de gestão da participação no âmbito das CS, revelando a importância e a atuação determinante de um órgão de assessoria estratégica no sucesso das atividades de coordenação. Já no contexto dos resultados da avaliação multidimensional, logrou-se obter um vasto panorama do desempenho das CS na condição de instâncias de coordenação, evidenciando a importância da compreensão dos marcos políticos e da trajetória das relações entre os atores envolvidos. Tal avanço apresenta-se, portanto, como um grande potencial para o aperfeiçoamento das

experiências de participação, facilitando no *design* dos componentes da estrutura, de acordo com cada tipo de realidade setorial. No plano mais específico, por sua vez, em termos dos aprendizados para a análise da política agrícola, progrediu-se para a literatura com a demonstração do processo de construção de capacidades no âmbito do MAPA, cunhando os seus aspectos catalisadores e avançando na observação da estrutura de participação desenvolvida por meio das CS. Depreendeu-se destes achados a possibilidade de apontar a importância adquirida por esta estrutura para os grupos de interesse vinculados ao agronegócio, haja vista a sua trajetória de continuidade e os avanços gerados para a gestão da política, averiguados na investigação sobre o seu funcionamento. Dos frutos deste esforço, pode-se destacar assim, a contribuição deste estudo na produção de um considerável volume de informações com potencial para a análise das políticas agrícolas setoriais, em conjunto com um roteiro de pesquisa, adaptável à investigação em cada cadeia produtiva. Este trabalho consolida-se, desta forma, como um ponto de partida para as discussões futuras, se constituindo no primeiro grande esforço de atualização de pesquisa na temática das CS.

Além das conquistas obtidas na confirmação da hipótese esboçada, foi possível afirmar a importância deste trabalho no progresso da agenda de pesquisa sobre a temática das relações entre Estado e grupos de interesse do agronegócio, com os ganhos de inovação gerados pela metodologia de ARS. No âmbito dos resultados, no mesmo sentido, observaram-se os ganhos da análise de redes na compreensão do modelo de funcionamento das CS, a partir da sugestão de uma dinâmica de operação de caráter sistêmico, expressa nos arquétipos da *grande rede* e das *sub-redes* da política agrícola. Enfatiza-se ainda o desejo deste estudo de estabelecer uma ligação direta entre a sua base teórica e o recurso metodológico empregado, articulando a análise das *policy networks* com a técnica de ARS. Nestas condições, exaltam-se os méritos de tal arcabouço teórico no processo de entendimento das relações público-privadas no contexto das políticas setoriais, tendo se mostrado um recurso conceitual acertado no objeto de pesquisa em questão. Já no tocante à ARS, mostraram-se centrais para a execução deste trabalho os recursos disponíveis para a análise das variáveis e dimensões examinadas, como as medidas matemáticas e as possibilidades de visualização gráfica. Apesar dos avanços, no entanto, assume-se neste trabalho o caráter apenas preliminar da referida aplicação de tal metodologia, sendo enfatizada a desejável continuidade e ampliação de estudos deste tipo, explorando a riqueza de seus recursos analíticos e novas questões de pesquisa.

O enfoque dado ao objeto deste trabalho passou a se justificar também pelas perspectivas apresentadas à continuidade das atividades das CS após 2016, em face da tendência de ampliação e fortalecimento de sua experiência a partir das mudanças na condução do governo federal. Neste ano, com o impeachment da presidente Dilma, passaria a operar no contexto das coalizões governistas, um movimento de fortalecimento dos interesses do agronegócio em detrimento de outros modelos de desenvolvimento agrícola. Tal trajetória assumiria expressão sob o governo Temer, com o processo de desconstrução de estruturas dedicadas à representação de modelos de agricultura sustentável, como o caso da perda de institucionalidade do MDA. Ao mesmo tempo seriam formuladas nestas bases, ações de caráter reformista, convergentes aos interesses setoriais. A hegemonia do agronegócio se evidenciaria, no âmbito governamental, com a chegada de Blairo Maggi ao posto de comando do MAPA, figura política de grande representatividade dentre os grupos de interesse do setor. No plano macro da política, com resultados diretamente relacionados ao contexto desta pesquisa, seria assim observada a permanência da experiência de participação gerada pelas CS na estrutura ministerial, o que viria a representar, diante de tantos outros casos de desmonte do Estado, a priorização e a consolidação dos interesses agropecuários no aparato estatal. A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência, passaria a ser observada a exacerbação do privilégio aos representantes do empresariado rural⁴⁷ como um todo e a ampliação da agenda de desmanche das experiências de participação⁴⁸, o que já seria evidenciado mesmo antes do início de seu mandato, com as discussões a respeito da incorporação da pasta do meio ambiente pelo MAPA e dos demais discursos do presidente a favor do setor e em detrimento a interesses antagônicos, como as pautas ambientais e os modelos alternativos de desenvolvimento rural⁴⁹.

As alterações no quadro político, geradas a partir de 2019 impactaram, ainda, diretamente, o contexto mais imediato da estrutura organizacional do MAPA e de sua forma de gestão do processo de participação. Destacou-se nesta transição, a mudança na condução

⁴⁷ Notícia do jornal O Estado de São Paulo: "Bolsonaro à bancada ruralista: 'Esse governo é de vocês'", disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voces,70002904662>

⁴⁸ Vicari e Brasil (2019) relatam a desestruturação de espaços de participação relacionados aos modelos de agricultura sustentável, como é o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condraf), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

⁴⁹ Notícia do jornal Folha de São Paulo: "Presidente de entidade do agronegócio defende discurso de Bolsonaro na ONU", disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/presidente-de-entidade-do-agronegocio-defende-discurso-de-bolsonaro-na-onu.shtml>

do ministério, com a nomeação de Tereza Cristina⁵⁰, importante liderança do setor, com destacada trajetória de representação legislativa no âmbito da Frente Parlamentar da Agropecuária. No plano do objeto de análise deste trabalho, a chegada da ministra passou a representar novas possibilidades para o aperfeiçoamento da participação e maior efetivação do trabalho das CS⁵¹, traçando novos modelos de gestão para as instâncias, com as metas de fortalecimento do Conselho do Agronegócio e a continuidade dos mecanismos de assessoria estratégica da estrutura de participação, que passaria a ser denominada Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGACST). Já no contexto mais específico das CS passaria a operar a partir de 2019 a meta de dinamização dos pleitos realizados no âmbito setorial, com a criação do chamado “acesso prioritário”, que consiste na possibilidade de influência direta dos presidentes das CS na agenda ministerial, conectando o resultado da participação ao Gabinete da Ministra. Além disso, seria enfatizado também o avanço da conversão do produto da participação em elementos de planejamento, passando as deliberações das CS a se inserir com maior facilidade no Plano Plurianual do ministério. Outras mudanças se estabeleceriam com a adaptação do modelo de Agendas Estratégicas a uma visão mais temática da política, com a integração em torno de Agendas Temáticas, tomando como exemplo a Agenda-Cereais, que absorveria o planejamento das cadeias produtivas voltadas à produção de grãos. Ressalta-se ainda o ganho de competência da Secretaria de Política Agrícola no acompanhamento das atividades das CS, ampliando as medidas de interação entre a formulação e a execução.

Os percursos conjunturais dos instrumentos de capacidade estatal do MAPA, com ênfase nos mecanismos de capacidade política, como se pode observar, mantém a trajetória de consolidação e aperfeiçoamento, corroborando mais uma vez com a hipótese investigada nesta pesquisa. A título de conclusão, cumpre destacar nesta abordagem a adoção de um duplo enfoque na análise da problemática colocada, identificando por um lado, a ampliação da capacidade do Estado frente à operação da política agrícola e de outro, o latente conflito político em torno dos interesses e da ampliação de poder por parte dos grupos de interesse do setor. As contradições próprias deste quadro analítico se mostraram dissipadas na perspectiva do entendimento das relações estabelecidas por meio do arcabouço das *policy networks*, que

⁵⁰ Este trabalho logrou identificar a presença da ministra em reunião de CS no período analisado, indicando o seu conhecimento da experiência e a sua consideração diante de tal modelo de coordenação a nível setorial;

⁵¹ Destaca-se como sinalização das iniciativas da nova gestão frente às CS o *tweet* publicado pelo perfil institucional do MAPA, datado de 29 de janeiro de 2019 (17h e 11min): “A ministra Tereza Cristina vai fortalecer e aumentar a participação das cadeias produtivas na governança do Mapa, A atuação das Câmaras Setoriais será fundamental na construção e acompanhamento das políticas públicas”.

trata de compreender a autonomia própria da capacidade estatal, condicionada à consolidação de relações bem estruturadas entre o Estado e os grupos de interesse do setor. Desta forma, a despeito do aspecto desafiador de alguns resultados da pesquisa – e exemplo da pressuposta exclusão das representações dos trabalhadores nos assentos das CS – considera-se neste trabalho, o avanço da experiência narrada no que diz respeito ao relacionamento entre os órgãos estatais e o empresariado do agronegócio, haja vista a atuação da estrutura de participação na institucionalização do processo, com a colocação de parâmetros legais para a sua regulação. Esclarece-se ainda a neutralidade deste trabalho quanto ao elemento próprio da hipótese de pesquisa – a consolidação de um novo *locus* de influência para o setor – relegando os julgamentos do objeto a outras agendas de pesquisa, com maior enfoque nas relações de poder e na disputa entre grupos de interesse. A utilidade do roteiro analítico desenvolvido pautou-se, como colocado desde o início, pela importância conferida aos mecanismos de coordenação e interlocução de interesses na definição das metas e garantias de sucesso às políticas setoriais. Considera-se, por meio desta dissertação, a obtenção de interessantes indícios no sentido desta constatação.

8. Referências Bibliográficas

- ABREU, Kátia. O porquê de nossa empreitada à frente do Mapa. *Revista de Política Agrícola*, v. 24, n. 2, p. 3-4, 2015.
- ALVES, A. C. O.; DOS SANTOS, A. L. S.; DE AZEVEDO, R. M. M. C. Agricultura orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 7, n. 2, 2012.
- ANDERSON, Patrícia. Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados-1991/95. 1999.
- ATKINSON, Michael M.; COLEMAN, William D. Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies. *British journal of political science*, v. 19, n. 1, p. 47-67, 1989.
- BACHA, Carlos José C.; VINICIOS DE CARVALHO, Leandro. What Explains the Intensification and Diversification of Brazil's Agricultural Production and Exports from 1990 to 2012?. 2014.
- BARRETO, Alvaro Augusto. Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, 2004.
- BELIK, Walter. Changing Patterns of State Intervention in the Brazilian Agro-industrial Complex. *Sociologia ruralis*, v. 37, n. 3, p. 405-424, 1997.
- BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz Fernando; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla?. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 1, p. 9-32, 2012.
- BORGATTI, Stephen P.; EVERETT, Martin G.; JOHNSON, Jeffrey C. *Analyzing social networks*. Sage, 2018.
- BOSCHI, Renato R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BUAINAIN, Antonio Márcio. Modelo e principais instrumentos de regulação setorial: uma nota didática. RAMOS, P. et al. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: MD, p. 53-100, 2007.
- CAWSON, A. Pluralism, Corporatism and the Role of the State. *Government and Opposition*, v. 13, n. 2, p. 178-198, 1978.
- CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In. MARQUES, Ângela C. S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009 p.239-368
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. 2013.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de política agrícola*, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2012.

COMPSTON, Hugh. *Policy networks and policy change: putting policy network theory to the test*. Springer, 2009.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Origens do corporativismo brasileiro*. 1991.

CÔRTEZ, S. M. V.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*. Porto Alegre. Vol. 12, n. 24 (maio/ago. 2010), p. 44-75, 2010.

COX, Graham; LOWE, Philip; WINTER, Michael. Changing directions in agricultural policy: corporatist arrangements in production and conservation policies. *Sociologia Ruralis*, v. 25, n. 2, p. 130-154, 1985.

DAHL, Robert A. *La democracia*. Madrid: Taurus, 1999.

DIAS, Guilherme Leite da Silva. O Estado e o Agro em tempos de liberalização. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 44, n. 3, p. 341-354, 2006.

DINIZ, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Estado e Sociedade*, p. 133, 1991.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Estado e Sociedade*, p. 157, 2000.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation/Embedded autonomy*. Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, p. 748-765, 1999.

EVANS, Peter. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, v. 5, n. 9, 2003.

FARIA, C. F. SISTEMA DELIBERATIVO, FORMAS DE CONEXÃO E INCLUSÃO POLÍTICA. Alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.

FIANI, Ronaldo. *Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches et al. A gestão estratégica no ministério da agricultura, pecuária e abastecimento: dificuldades de implementação, benefícios alcançados e rumos futuros. 2010.

FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Estimativa e mensuração do Produto Interno Bruto do agronegócio da economia brasileira, 1994 a 2000. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 41, n. 4, p. 803-827, 2003.

GENTILE, Fabio. A apropriação do corporativismo fascista no “autoritarismo instrumental” de Oliveira Vianna. *Revista Política Hoje*-ISSN: 0104-7094, v. 27, p. 27-46. 2018

GUANZIROLI, CARLOS E.; BERENGUER, MARCO ORTEGA; BASCO, CARLOS AMÉRICO. REGULAÇÃO OU COOPTAÇÃO? A ação do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) através das Câmaras Setoriais e Temáticas da Agricultura entre 2002 e 2006. IICA-Brasil, 2007.

GUIMARÃES, Edílson. Mapa: esforço de promoção de desenvolvimento, sustentabilidade e responsabilidade social. *Revista de Política Agrícola*, v. 18, n. 3, p. 3, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

HALL, Peter A. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HANNEMAN, Robert A.; RIDDLE, Mark. *Introduction to social network methods*. 2005.

HELFAND, Steven M. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. *Latin American research review*, p. 3-41, 1999.

HIGGINS, Silvio Salej; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. *Análise de redes em Ciências Sociais*. 2018.

IICA-FAO, *Caso de la Coordinación de Cámaras Sectoriales y Temáticas del Agronegocio*. CGAC. Estudios de caso sobre mandatos institucionales para apoyar los agronegocios en América Latina. v. 1, 45 p. 2012.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política—as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de sociologia e política*, n. 28, 2007.

KATZENSTEIN, Peter J. *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Cornell University Press, 1985.

KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations. Campus Verlag, 1991. p. 25-59.

LACERDA, Elaine Vieira et al. Brasil integrado: a ideologia sistêmica do agronegócio na Associação Brasileira de Agribusiness. 2009.

LACERDA, Elaine. Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a institucionalização dos interesses do empresariado rural no Brasil. *RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP*, v. 5, n. 1, 2011.

LAMOUNIER, Bolivar. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro (Brasil), 1994.

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, v. 1, n. 1, 2012.

LEHMBRUCH, G. Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, vol. 10, n. 1, 1977.

LEITE, Sergio, Pereira. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60-76, 2016.

LOBO, Valéria Marques. Corporativismo à Brasileira: entre o autoritarismo e a democracia. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 42, n. 2, p. 527-552, 2016.

LOPES, Mauro de Rezende; OLIVEIRA, Marilene Silva de; BOGADO, Pedro Rangel. O papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa. *Revista de Política Agrícola*, v. 14, n. 3, p. 65-74, 2005.

MACHADO, Ana Paula Cunha. A formulação da política comercial externa agrícola: Condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do MAPA. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 3-4, p. 355, 2008.

MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1991.

MEDEIROS, Estela Alves de et al. Prioridades estratégicas do Mapa 2005-2006. *Revista de Política Agrícola*, v. 14, n. 3, p. 5-13, 2005.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da organização das cooperativas brasileiras. *Revista História Hoje: revista eletrônica de história*, v. 2, n. 6, 2005.

MITIDIERI, Francisco José. Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário (Prodesa). Revista de Política Agrícola, v. 25, n. 1, p. 55-63, 2016.

MONTEIRO, D.; LONDRES, F.. PRA QUE A VIDA NOS DÊ FLOR E FRUTOS: NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, p. 53.

MORAES, A. L. M. Brazil's agricultural policy developments. Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (ALICE), 2014.

NORTH, Douglas. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Revista de Administração Pública, v. 16, n. 1, p. 17-60, 1982.

PAPPI, Franz Urban; HENNING, Christian HCA. Policy networks: more than a metaphor?. Journal of theoretical politics, v. 10, n. 4, p. 553-575, 1998.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. Perspectives on politics, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PIRES, Murilo José; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009.

QUEIROZ STEIN, Guilherme; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Arranjo institucional, capacidades estatais e política industrial: os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior. Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, 2017.

REIS, Bruno P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. Dados (Rio de Janeiro), v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995

REPETTO, Fabián. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Inter-American Development Bank, 2004.

RHODES, Rod AW. Policy networks: a British perspective. Journal of theoretical politics, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.

RHODES, Rod AW; MARSH, David. New directions in the study of policy networks. European journal of political research, v. 21, n. 1-2, p. 181-205, 1992.

RHODES, RAWRH. Policy network analysis. The Oxford handbook of public policy, v. 6, p. 425, 2006.

ROBINSON, Mark. Hybrid states: Globalisation and the politics of state capacity. Political Studies, v. 56, n. 3, p. 566-583, 2008.

RODRIGUES, Roberto. Mapa moderniza estrutura interna para apoiar crescimento do agronegócio. Revista de Política Agrícola, v. 14, n. 1, p. 3-5, 2005.

ROMANO, Jorge O. Política nas políticas públicas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Seropédica: Mauad X, 2009.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. s (1985)" The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. PB Evans, D.-tueschemeyer, and T. Skocpol eds. Bringing the State Back In (Cambridge: Cambridge University Press) pp, p. 44-77, 1985.

SANTOS, Fábio Pereira dos. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. 2011. Tese de Doutorado.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism?. The Review of politics, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHMITTER, P. C. Neocorporatismo y Estado. Reis, n. 31, p. 47-77, 1985.

SKOCPOL, Theda. Strategies of analysis in current research. Bringing the State Back, p. 3 citation_lastpage= 43, 1985.

SMITH, Martin J. Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

SOLÉ, C. El debate corporativismo-neocorporatismo. Reis, n. 26, p. 9-27, 1984.

TAKAGI, Maya et al. Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas. 2000.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

VAN WAARDEN, Frans. Dimensions and types of policy networks. European journal of political research, v. 21, n. 1-2, p. 29-52, 1992.

VAZ, José Carlos. Valores para mudar e fortalecer o Ministério. Revista de Política Agrícola, v. 22, n. 1, p. 3-4, 2013.

VEIGA, Alberto. Fundamentos de uma Lei Agrícola para o Brasil. Agroanalysis, Rio de Janeiro, pp. 24-28, set., 1989.

VIANNA, Oliveira; FRANCISCO, J. Instituições políticas brasileiras, 2 vols. Belo Horizonte: Itatiaia, 1949.

VISCARDI, Cláudia MR. Corporatism and neocorporatism. Estudos Históricos (Rio de Janeiro), v. 31, n. 64, p. 243-256, 2018.

WASSERMAN, S. Faust; FAUST, Katherine. K.(1994). Social network analysis: Methods and applications, 1994.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *Sociologia da burocracia*, v. 4, p. 15-28, 1978.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. v. 1. Brasília: UnB, 1999.

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

APÊNDICE A - Palavras mais frequentes nas pautas das reuniões das CS (2014 a 2018)

CS de Açúcar e Álcool



CS de Oleaginosas e Biodiesel



CS de Aves e Suínos



CS de Carne Bovina



CS de Caprinos e Ovinos



CS de Leite e Derivados



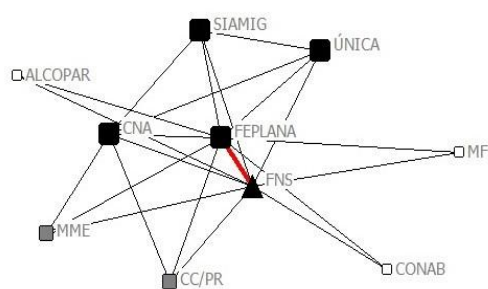
[illegible][illegible]

[illegible][illegible]

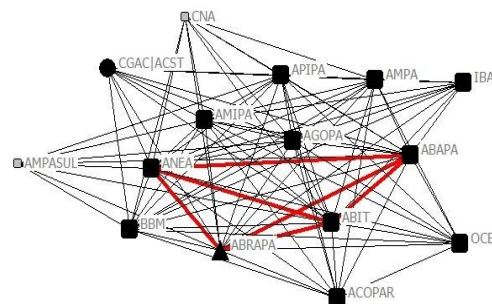
[illegible][illegible]

APÊNDICE B – Padrões de interação das organizações com frequência superior a 80% nas CS (2014 a 2018)

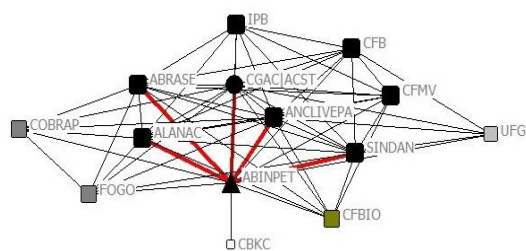
CS de Açúcar e Álcool



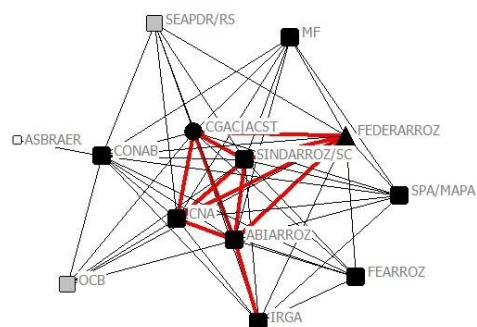
CS do Algodão



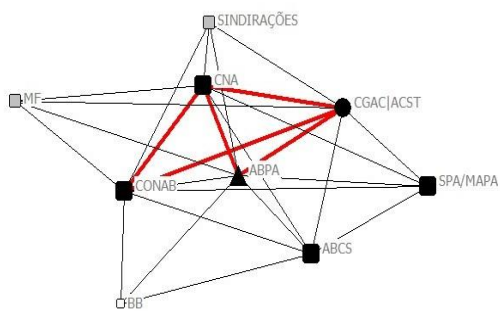
CS de Animais de estimação



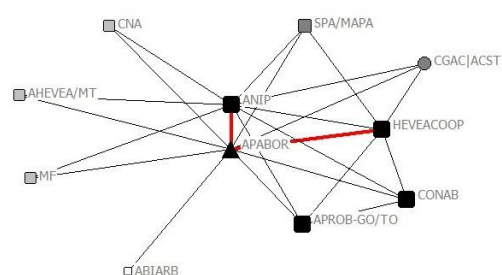
CS do Arroz



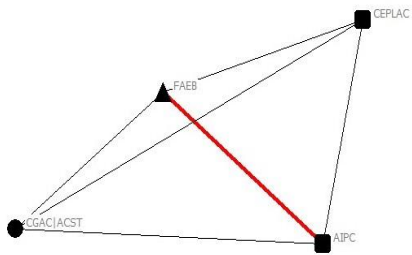
CS de Aves e Suínos



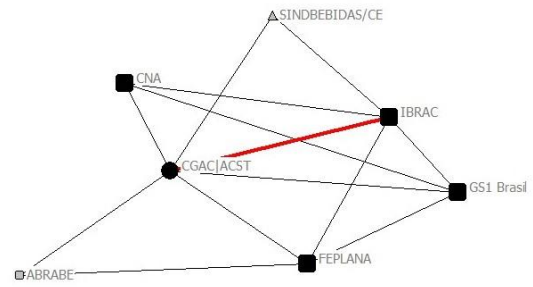
CS da Borracha



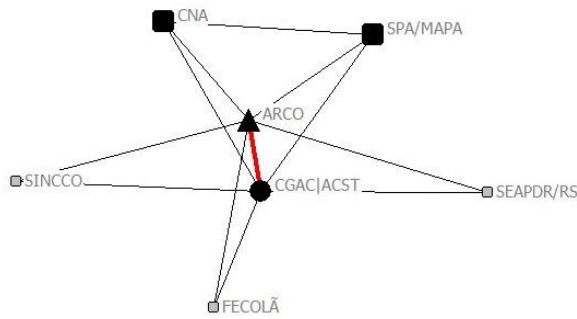
CS do Cacau



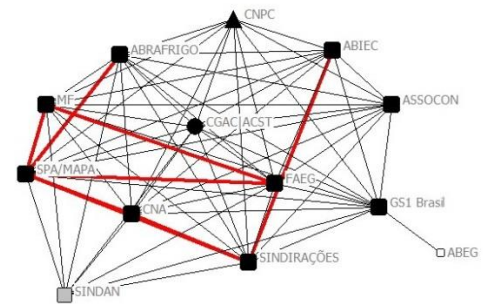
CS da Cachaça



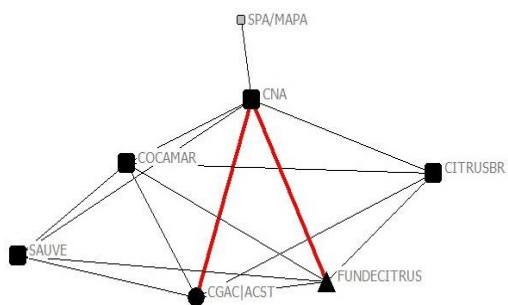
CS de Caprinos e Ovinos



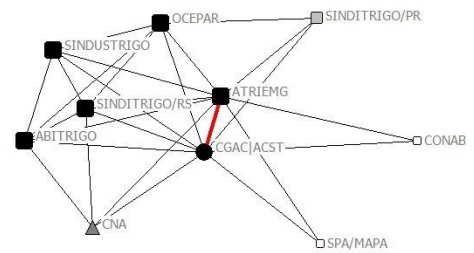
CS de Carne Bovina



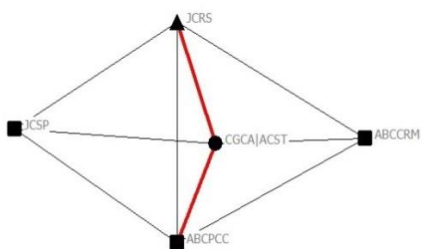
CS de Citricultura



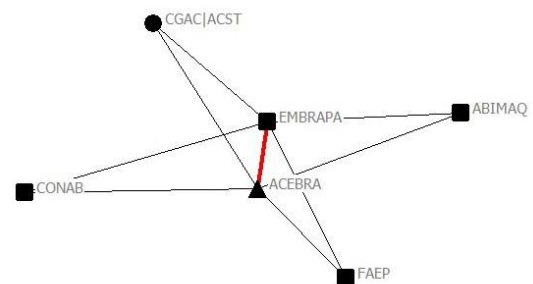
CS de Culturas de Inverno



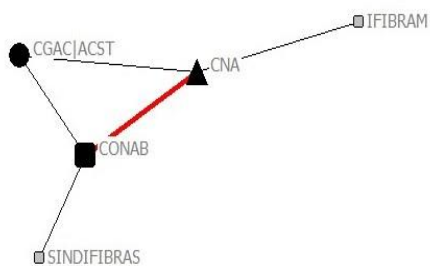
CS do Equideocultura



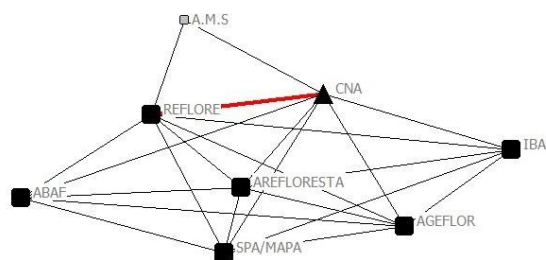
CS de Feijão



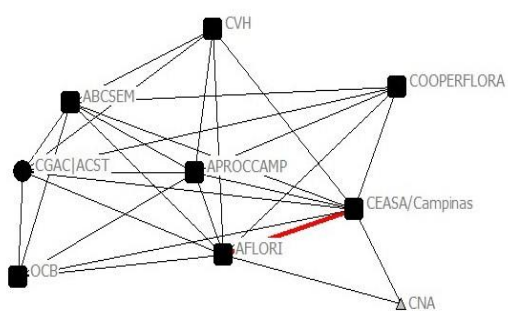
CS de Fibras Naturais



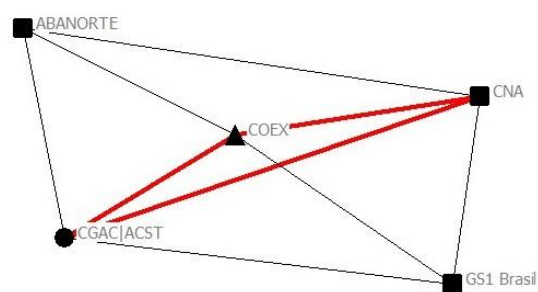
CS de Florestas Plantadas



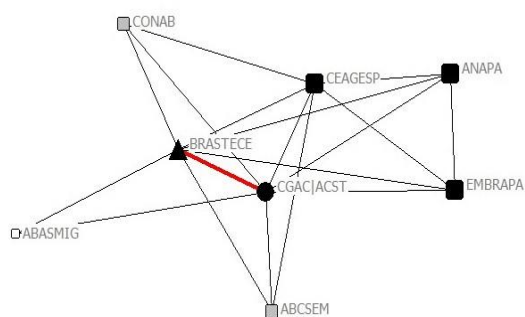
CS de Floricultura



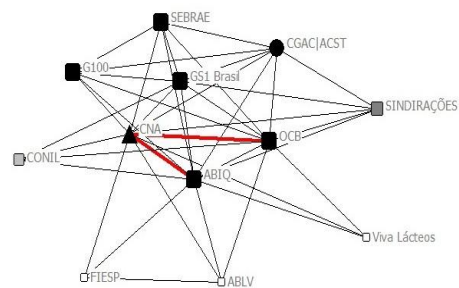
CS de Fruticultura



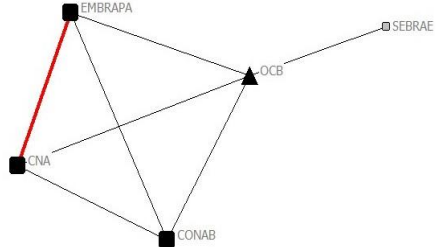
CS de Hortaliças



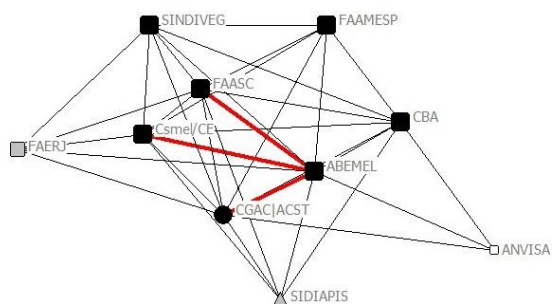
CS do Leite



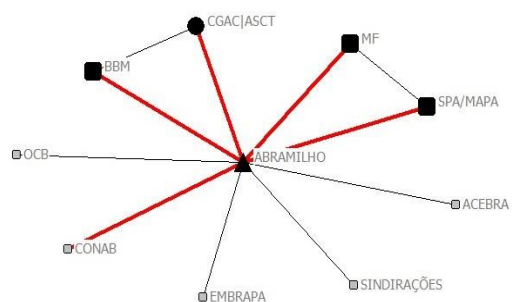
CS da Mandioca



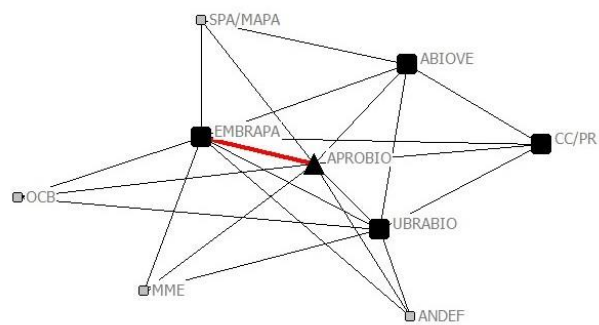
CS do Mel



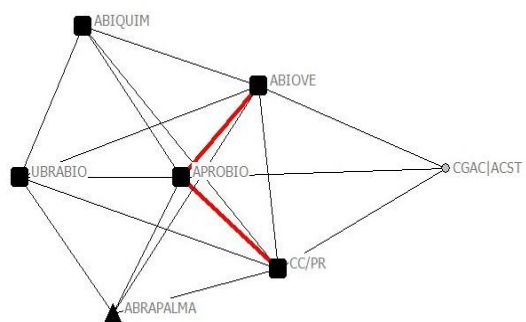
CS de Milho e Sorgo



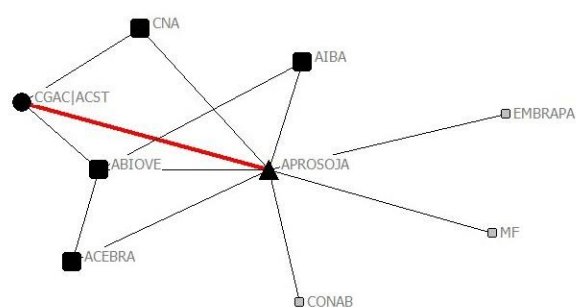
CS de Oleaginosas e Biodiesel



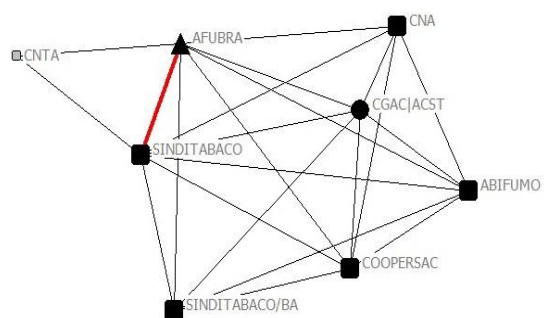
CS de Palma de Óleo



CS da Soja



CS do Tabaco



CS do Vinho

