

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BRENDA DE CASSIA SILVA GOMES**

**A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO E A CÂMARA  
SETORIAL DO AÇÚCAR E ALCOOL DO MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)**

**Porto Alegre  
2023**

**BRENDA DE CASSIA SILVA GOMES**

**A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO E A CÂMARA  
SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL DO MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Camila Penna de Castro

**Porto Alegre  
2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

Gomes, Brenda  
A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO E A CÂMARA  
SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL DO MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) / Brenda  
Gomes. -- 2023.  
145 f.  
Orientador: Camila Penna de Castro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. cana-de-açúcar. 2. câmaras setoriais. 3.  
seletividade estratégica. 4. ministério da  
agriculutura, pecuária e abastecimento. I. Penna de  
Castro, Camila, orient. II. Título.

**BRENDA DE CASSIA SILVA GOMES**

**A SELETIVIDADE ESTRATÉGICA DO ESTADO E A CÂMARA SETORIAL  
DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,  
PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Camila Penna de Castro

Porto Alegre, 08 de março de 2023

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Camila Penna de Castro – Orientadora  
UFRGS

---

Profa. Dra. Cátia Grisa  
UFRGS

---

Prof. Dr. Leonardo Granato  
UFRGS

---

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) pela educação pública, gratuita e de qualidade a que tive acesso. Agradeço à CAPES pela bolsa de estudos que possibilitou a realização desse mestrado.

Essa dissertação foi produzida durante um período excepcional da história, completo o mestrado sem conhecer colegas e professores pessoalmente e sem a experiência das discussões em sala de aula. Os desafios presentes na construção de um trabalho acadêmico e de uma pós-graduação foram multiplicados pelas inúmeras restrições impostas pela pandemia. Desafios não apenas de ordem prática, mas também, desafios subjetivos e emocionais, que para mim foram infinitamente mais difíceis de transpor. Por isso deixo aqui meus agradecimentos especiais as pessoas que foram meu suporte e me ajudaram a resistir durante esse período da minha vida pessoal e acadêmica.

Agradeço a minha orientadora, professora Camila Penna, que apesar da distância física, orientou essa dissertação com muita paciência, respeito e comprometimento. Sem sua paciência, palavras de incentivo e compreensão esse trabalho não seria possível.

Agradeço a minha família e amigos pelo apoio, companhia e momentos compartilhados.

Agradeço a meu amigo e namorado, Leonardo, e agradeço a meus pais, Susana e Jairo, pelo amor e apoio incondicionais.

(...) o subdesenvolvimento não se improvisa, é obra de séculos.  
Frase atribuída a Nelson Rodrigues

## RESUMO

Esta dissertação discute a relação entre grupos do agronegócio do setor sucroenergético e o Estado, aqui representado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), buscando compreender a correlação de forças e as seletividades manifestadas nessa relação, levando-se em consideração o processo político e econômico envolvido na construção do agronegócio enquanto um projeto hegemônico. O primeiro capítulo apresenta uma revisão de literatura que aborda os conceitos mais relevantes no que concerne a relação entre grupos de interesse e o Estado, especialmente grupos do agronegócio, e sintetiza a posição hegemônica do agronegócio no contexto brasileiro, fundamentando e justificando a investigação da relação entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o setor sucroenergético. A análise leva em consideração a aplicação dos referenciais teóricos da abordagem estratégico-relacional de Bob Jessop, dos conceitos de economia do agronegócio e de concertação política do agronegócio, referenciais teóricos elencados para a avaliação do funcionamento da câmara setorial do açúcar e do álcool, considerada um ambiente importante de influência política para o setor dentro do MAPA. O segundo capítulo, por sua vez, contextualiza historicamente o setor sucroenergético desde o seu surgimento durante o Brasil colônia. E por fim, o último capítulo discute as câmaras setoriais enquanto arenas de influência dos grupos de interesse na construção das políticas agrícolas ligadas às cadeias produtivas, juntamente à análise das interações no âmbito da câmara setorial do açúcar e álcool.

**Palavras-chave:** cana-de-açúcar; câmaras setoriais; seletividade estratégica; MAPA.

## **ABSTRACT**

This dissertation discusses the relationship between agribusiness groups in the sugar-energy sector and the State, represented here by the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA), seeking to understand the transfer of forces and the selectivities manifested in this relationship, taking into account the process political and economic involved in the construction of agribusiness as a hegemonic project. The first chapter presents a literature review that addresses the most relevant concepts regarding the relationship between interest groups and the State, especially agribusiness groups, and summarizes the hegemonic position of agribusiness in the Brazilian context, supporting and justifying the investigation of the relationship between the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA) and the sugar-energy sector. The analysis takes into account the application of the theoretical references of Bob Jessop's strategic-relational approach, the concepts of agribusiness economics and agribusiness political concertation, theoretical references listed for the evaluation of the functioning of the sugar and alcohol sectoral chamber, considered an important environment of political influence for the sector within MAPA. The second chapter, in turn, historically contextualizes the sugar and alcohol sector since its development during the colony of Brazil. And finally, the last chapter discusses the sectorial chambers as arenas of influence of interest groups in the construction of agricultural policies to the productive chains, together with the analysis of residences within the scope of the sectoral chamber of sugar and alcohol.

**Keywords:** sugar cane; sector chambers; strategic selectivity; MAPA.



## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Tipos de unidades fabris da agroindústria canavieira.....	55
Figura 2 - Área cultivada de cana-de-açúcar por microrregião no Brasil entre 1990 e 2000.....	60
Figura 3 - Área cultivada de cana-de-açúcar por microrregião no Brasil entre 2010 e 2014.....	64
Figura 4 – Estrutura das câmaras setoriais e temáticas adotada pelo MAPA a partir de 2003 .....	89
Figura 5 – Linha do tempo dos presidentes da câmara setorial do açúcar e álcool.....	101
Figura 6 – Ata de reunião da câmara setorial do açúcar e álcool de 12 de março de 2015 .....	106
Figura 7 - Apresentação exibida durante a 44ª reunião ordinária da CS do açúcar e álcool .....	107
Figura 8 - Ata da reunião ordinária nº 44 de 27 de junho de 2019 .....	111
Figura 9 – Ata da reunião ordinária nº 45 de 20 de novembro de 2019.....	114
Figura 10 - Organograma da estrutura das câmaras setoriais no MAPA com o decreto 9.667/2019...	117
Gráfico 1 - Presença de entidades públicas e privadas nas reuniões da câmara setorial do açúcar e álcool.....	98

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - Principais fases da agroindústria canavieira no Brasil.....	67
Quadro 2 - Câmaras setoriais do Ministério da Agricultura até 1995.....	83
Quadro 3 - Evolução histórica da regulamentação das câmaras setoriais.....	86
Quadro 4 – Evolução da institucionalização do processo participativo na política agrícola.....	92
Quadro 5 - Composição da câmara setorial do açúcar e álcool entre 2006 e 2020.....	96
Quadro 6 – Relação de atas disponíveis da câmara setorial do açúcar e álcool no site do MAPA entre 2014 e 2021.....	97
Quadro 7 - Resumo do conteúdo da pauta das atas da CS do açúcar e álcool entre 2014 e 2021.....	119

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABAG	Associação Brasileira do Agribusiness
ABDIB	Associação Brasileira das Indústrias de Base
ABECE	Associação Brasileira de Empresas Trading
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
ABICAB	Associação Brasileira das Indústrias de Chocolate, Cacau, Balas e Derivados
ACST	Assessoria das Câmaras Setoriais e Temáticas
AGE /MAPA	Assessoria de Gestão Estratégica
ALCO	Associação Brasileira da Indústria de Alcool
ALCOPAR	Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná
ANDA	Associação Nacional para Difusão do Adubo
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BB	Banco do Brasil S/A
BIOSUL	Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Mato Grosso do Sul
CAI	Complexo Agroindustrial
CANACAMPO	Associação dos Fornecedores de Cana da Região de Campo Florido/MG
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio da Câmara dos Deputados
CGAC	Coordenação Geral de Apoio às Câmaras
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CONAB	Companhia Nacional do Abastecimento –
CONSAGRO	Conselho do Agronegócio
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura –
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal –
CS	Câmaras Setoriais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos

FECOMBUSTÍVEIS	Federação Nacional do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes
FENABRAVE	Federação Nacional dos Distribuidores de Veículos Automotores –
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Programa Nacional do Biodiesel
PPA	Plano Plurianual
PROALCOOL	Programa Nacional do Alcool
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SDC	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo
SE	Secretaria Executiva
SIAMIG	Associação das Indústrias Sucroenergéticas do Estado de Minas Gerais
SIFAEG	Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás
SIMESPI	Fundações de Piracicaba, Saltinho e Rio das Pedras
SINDAÇÚCAR-AL	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Alagoas
SINDAÇÚCAR-BA	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado da Bahia
SINDAÇÚCAR-PE	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco
SINDAÇÚCAR-PI	Sindicato dos Produtores de Açúcar, de Alcool e da Cana de União do Piauí
SINDÁLCOOL-MT	Sindicato das Indústrias Sucroalcooleiras do Estado de Mato Grosso
SINDÁLCOOL-PB	Sindicato da Indústria de Fabricação de Alcool no Estado da Paraíba
SINDICANALCOOL	Sindicato de Produtos de Cana, Açúcar e Alcool do Maranhão e do Pará
SINDQUÍMICOS	Sindicato da Indústria de Produtos Químicos para Fins Industriais do Estado do Espírito Santo
SISERJ	Sindicato da Indústria Sucroenergética do Estado do Rio de Janeiro
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural

SONAL Ceará e Piauí	Sindicato da Indústria de Álcool dos Estados do Rio Grande do Norte,
SPAEE	Secretaria de Produção e Agroenergia
SRI	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio
UDOP	União Nacional da Bioenergia
SRB	Sociedade Rural Brasileira
ORPLANA	Organização de Plantadores de Cana do Estado de São Paulo
OCB	Organização das Cooperativas Brasileira
SINDAÇÚCAR	Produtores de Açúcar e Álcool no Estado da Bahia
UNICA	União da Agroindústria de São Paulo
UNIDA	União Nordestina dos Produtores de Cana

## **APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
1. GRUPOS AGRÁRIOS E O ESTADO: UM DEBATE TRANSVERSAL.....	19
1.1 ESTADO E SOCIEDADE: O DEBATE E SUA RELAÇÃO COM AS CÂMARAS SETORIAIS .....	19
1.2 SELETIVIDADE ESTRATÉGICA E O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) .....	25
2 A AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA E O SETOR SUCROENERGÉTICO NO BRASIL.....	36
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E TRAJETÓRIA DO SETOR.....	36
2.1.1 De colônia à república: engenhos e usinas.....	37
2.2 ATORES, ESTRATÉGIAS E LEGITIMAÇÃO .....	68
3. O SETOR CANAVIEIRO E O EXECUTIVO: O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO E A MANIFESTAÇÃO DA SELETIVIDADE ESTRATÉGICA .....	78
3.1 AS CÂMARAS SETORIAIS .....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	131

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país continental de gênese rural e agroexportadora e o papel sempre predominante da agricultura ao longo da história nacional, especialmente nas últimas duas décadas, está ligado à expansão e à inserção do agronegócio nas ações governamentais e no funcionamento do Estado. Notadamente, atores individuais e coletivos mobilizaram recursos de variadas espécies, econômicos, políticos, discursivos – e encontraram no Estado, e em suas instituições, correspondência para tais mobilizações – para a construção do agronegócio enquanto projeto de desenvolvimento. A interação entre a burocracia, agentes políticos e agentes privados do setor demanda a constante mobilização de esforços teórico-metodológicos que possam auxiliar na compreensão de como opera a influência desses agentes na formulação e na implementação de políticas públicas no Brasil.

De forma geral, essa dissertação aborda a relação entre grupos do agronegócio e o Estado, buscando compreender a correlação de forças e as seletividades manifestadas nessa relação, levando-se em consideração o processo político e econômico envolvido na construção do agronegócio enquanto um projeto hegemônico. Optou-se, como recorte de pesquisa, pela interface entre a cadeia produtiva do açúcar e álcool e o Poder Executivo, diante do papel central da cana-de-açúcar na história do país e de sua expressividade nas exportações brasileiras. Dessa forma, são analisadas as interações entre grupos representativos da burguesia agrária do setor sucroenergético e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio do estudo das câmaras setoriais (CS), espaços de discussão formados por representantes do governo e do setor privado, com o objetivo de discutir temas relacionados a um setor específico dentro do MAPA.

O esforço empreendido na pesquisa perpassa a preocupação em analisar os atores e as mudanças envolvidas na cadeia produtiva do açúcar e seu acesso à formulação de políticas, com o objetivo de compreender como operam as seletividades estruturais do Estado e as estratégias mobilizadas por tal cadeia produtiva. Ressalto que o relacionamento do MAPA com diferentes grupos do agronegócio pode ser observado por meio de mecanismos formais e informais. Os mecanismos informais de acesso e influência englobam desde o contato entre servidores do MAPA e representantes dos setores, até audiências dos representantes com os ministros e secretários. Porém, o objeto desse estudo abrange os mecanismos formais de participação, representados aqui pelas câmaras setoriais, que são importantes locais de interação entre o Ministério e os atores coletivos.



Segundo o MAPA (2009), as câmaras são fóruns de debate e suporte para análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, bem como para identificação de prioridades definidas em planos macroeconômicos; para a definição de preços mínimos; elaboração de plano de safras e busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas. O funcionamento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)<sup>1</sup> e das câmaras setoriais (CS) das cadeias produtivas, criadas inicialmente em 1995 e retomadas a partir de 2003<sup>2</sup>, representou a institucionalização das relações público-privadas, sinalizando a reaproximação dos grupos do empresariado junto ao Poder Executivo. De modo que a observação da interação entre os grupos e o Estado nesses fóruns nos permite entender a disposição dos atores envolvidos nos processos decisórios, as disputas internas e o grau de autonomia desses atores.

A análise levará em consideração a aplicação dos referenciais teóricos da abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008), dos conceitos de economia do agronegócio (DELGADO, 2012) e de concertação política do agronegócio (POMPEIA, 2018), para fundamentar o exame das relações entre Estado e grupos representativos do interesse setorial. A investigação, em seu recorte mais específico, propõe utilizar os elementos apontados nos referenciais teóricos elencados para a avaliação do funcionamento da câmara setorial do açúcar e álcool, considerada um ambiente importante de influência política para o setor dentro do MAPA, por se tratar de um lócus de interação institucionalizado entre os atores privados e o ministério.

Dessa forma, centralmente, busca-se responder à pergunta: como o setor sucroenergético se relaciona com o Estado por meio da câmara setorial do açúcar e álcool? Como opera a seletividade estratégica por meio das câmaras setoriais? Parto da hipótese de que a própria criação e institucionalização das câmaras setoriais é uma manifestação da seletividade estratégica, já que elas atuam como um espaço privilegiado que opera de modo a selecionar demandas de agentes e grupos específicos do setor, reforçando determinadas formas de ação, táticas e estratégias e desencorajando outras. Portanto, argumento que as câmaras setoriais estão, na verdade, inseridas em um contexto de aumento do poder do patronato rural, no que Caio Pompeia (2018) chama de concertação política do agronegócio.

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) é um órgão de assessoramento do Ministério da Agricultura. Foi criado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 e teve suas atribuições estabelecidas pela Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

<sup>2</sup> O modelo das câmaras foi instituído no Ministério da Agricultura em 1995, mas não perdurou e só foi retomado a partir de 2003, durante a gestão do ministro Roberto Rodrigues, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A trajetória das câmaras será melhor explorada no capítulo terceiro.

A pesquisa consiste em um estudo explicativo, fazendo uso do método de abordagem hipotético-dedutivo. A análise qualitativa se organiza em torno de informações coletadas por meio de revisão bibliográfica e da análise das atas das reuniões da câmara entre 2014 e 2021, disponíveis no site do MAPA, de modo a identificar os principais atores e discussões presentes.

Assim, a pesquisa objetiva: analisar como tem se desenvolvido a literatura que trabalha a relação entre a classe do agronegócio e o setor sucroenergético, como uma fração de classe, e o Estado; objetiva a operacionalização de uma abordagem alternativa de Estado, por meio do entendimento de como uma fração de classe dominante influencia as políticas governamentais e como os seus representantes estão envolvidos na formulação de políticas, e; objetiva ainda entender a construção histórica do setor e do papel dos grupos agrários na formação política do Estado brasileiro.

Além desta introdução e das considerações finais, a dissertação organiza-se da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta uma revisão de literatura que aborda os conceitos mais relevantes no que concerne a relação entre os grupos representativos da burguesia e o Estado, especialmente grupos do agronegócio, e sintetiza a posição hegemônica do agronegócio no contexto brasileiro, fundamentando e justificando a investigação da relação entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o setor sucroenergético; o segundo capítulo, por sua vez, contextualiza historicamente o setor desde o seu surgimento durante o Brasil colônia e; por fim, o último capítulo discute as câmaras setoriais enquanto arenas de influência dos grupos setoriais na construção das políticas agrícolas ligadas às cadeias produtivas, juntamente à análise das interações no âmbito da câmara setorial do açúcar e do álcool.

## **1. GRUPOS AGRÁRIOS E O ESTADO: UM DEBATE TRANSVERSAL**

O trabalho está inserido em um longo e amplo debate teórico sobre a interpretação do Estado, debate que perpassa áreas como a sociologia, ciência política, políticas públicas e relações internacionais. As diferentes interpretações e a busca por modelos teóricos e metodológicos capazes de dar conta da complexidade da relação entre a sociedade civil e a arena político-institucional é parte substancial e indispensável para os estudos do campo de políticas públicas e é fundamental para o avanço da área.

Justamente por conta da profusão de interpretações sobre o Estado, a exposição explícita da definição de Estado adotada por cada pesquisador é crucial para que se tenha maior precisão conceitual e clareza com relação aos possíveis desdobramentos das produções acadêmicas. Sendo assim, a definição de Estado adotada neste trabalho engloba a sua noção enquanto “um conjunto de relações de poder, organizações e práticas sociais que são materializadas e condensadas precisamente por intermédio do conjunto de instituições e centros de poder” (MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020, p. 11). O presente capítulo subdivide-se em uma exposição introdutória do debate sobre a relação entre Estado e sociedade e dos principais conceitos utilizados no trabalho e, em seguida, da vinculação da seletividade estratégica e do caso do objeto de estudo.

### **1.1 ESTADO E SOCIEDADE: O DEBATE E SUA RELAÇÃO COM AS CÂMARAS SETORIAIS**

Marques (2004) aponta que o desenvolvimento isolado da literatura sobre políticas públicas, ausente de um diálogo com perspectivas teóricas mais amplas sobre o funcionamento do Estado, resultou em uma baixa capacidade de abstração e uma excessiva fragmentação empírica da área. Fato esse agravado devido ao campo ser fruto de um encontro temático entre tradições disciplinares distintas, e até externas às ciências sociais, e resulta disso que “o campo de estudos sobre o Estado no Brasil se encontra esgarçado entre uma produção ampla com preocupações teóricas e macro-sociológicas e uma miríade de estudos de caso muito detalhados e específicos” (MARQUES, 2004, p. 3).

Por isso, para avançarmos na criação de elos entre essas duas produções, é importante considerar o

conjunto de relações entre atores estatais, e entre esses e atores externos ao Estado, mas a ele ligados de inúmeras formas. Essa estratégia analítica parte da ideia de que é importante conhecer detalhadamente os padrões de organização no interior do Estado e a sua inserção no ambiente político e econômico mais amplo em que está inserido, pois esses elementos explicam uma parte importante da coesão do Estado, assim como da sua fragilidade (MARQUES, 2004, p. 3).

A fragmentação é resultado não da diversidade de tradições disciplinares envolvidas na área, mas sim da falta de diálogo entre elas. O autor não exclui a importância dos estudos de caso específicos, mas busca integrá-los a uma perspectiva mais ampla e teórica sobre o funcionamento do Estado. Afinal, a compreensão dos detalhes específicos de cada caso é fundamental para se compreender o funcionamento do Estado como um todo. A estratégia de integração que considera a dinâmica das relações entre atores estatais e não estatais permite a compreensão da formação e organização do Estado e, conseqüentemente, da formulação e implementação de políticas públicas.

Em suma, nas ciências sociais brasileiras, a trajetória de análise das relações entre sociedade e Estado difere de países como Estados Unidos, em que predominaram abordagens de tradição pluralista que reduziam o Estado e suas políticas a uma manifestação direta da disputa entre atores sociais. No Brasil, predominou uma concepção de primazia do Estado e da sua capacidade de iniciativa e de condução da dinâmica sociopolítica, relegando a atores não-estatais, em especial aqueles segmentos mais marginalizados da sociedade, um papel de “coadjuvantes destituídos de agência” (CORTES; SILVA, 2010, p. 429).

Para auxiliar na compreensão, Cortes e Silva (2010) expõem o paradigma de modo que temos, de um lado, perspectivas que interpretam o Estado como um recurso de poder inerte que pode ser possuído por determinados grupos, de outro, perspectivas que veem o Estado como independente das relações sociais. Nessa última concepção há um Estado-Sujeito, dotado de vontade própria, que não corresponde aos interesses de grupos sociais e tem o comando sobre a sociedade, visão essa que ainda hoje é frequente nas análises das políticas públicas (CORTES; SILVA, 2010; MENDONÇA, 2003).

Seja em uma perspectiva do Estado como um instrumento da classe dominante, usado para manter o poder e proteger os interesses das classes dominantes, do Estado como um agente autônomo, independente dos grupos sociais que o compõem ou até mesmo de uma perspectiva do Estado como um terreno de luta, essas diferentes perspectivas teóricas têm implicações

importantes para a compreensão das dinâmicas políticas e sociais. Se o Estado é visto como um ator autônomo, capaz de formular estratégias e agir de acordo com seus interesses, isso sugere um papel limitado da sociedade no processo político e que as políticas públicas são determinadas pelo Estado. Por outro lado, se o Estado é visto apenas como um reflexo das relações de poder na sociedade, então as políticas públicas são apenas o resultado de negociações e conflitos entre diferentes grupos sociais.

Podemos afirmar que, diante de um recorte de pesquisa e de certos desenhos de análise, a ênfase em um dos lados da relação entre sociedade e Estado é oportuna. Podendo

haver a ênfase a atributos intrínsecos da sociedade civil e de seus atores como sendo os elementos explicativos do modo como ocorre aquela ação ou a ênfase na importância das instituições e de atores estatais na modelagem de identidades, interesses e estratégias de atores sociais (CORTES; SILVA 2010, p. 426),

mas o que não é adequado é que o recorte, para fins analíticos, seja um obstáculo para a captura e análise das relações e interdependências que existem entre eles. Desse modo, o argumento movido por Cortes e Silva nos leva a uma “terceira via” que possa ser mais congruente à qualificação das análises da relação entre Estado e Sociedade, e que acentue a relação interdependente entre ambos os polos.

É posta nessa “terceira via” que a presente pesquisa se encontra, já que parto da condição do Estado como inserido na dinâmica da sociedade e da gênese das instituições nas disputas sociopolíticas mais amplas do âmbito social. A busca e construção de perspectivas relacionais na análise da sociedade civil e do Estado possibilita o rompimento com a noção de uma “natureza” e com abordagens “essencialistas”, em que há uma sociedade civil cujas características já estariam preestabelecidas (SILVA, 2006).

As perspectivas analíticas mais pertinentes para captar as complexidades dos processos sociais em jogo na relação entre Estado e sociedade são aquelas que focalizam de forma simultânea as duas dimensões desses processos, destacando a interrelação entre elas. Por um lado, as perspectivas analíticas devem ser capazes de explorar as configurações sociais existentes no contexto da sociedade civil e do Estado, evidenciando as interdependências entre atores e processos, por outro, atores sociais e estatais são entes reflexivos que fazem escolhas entre oportunidades de ação e estratégias a serem adotadas, levando em conta as possibilidades limitadas pelas condições institucionais em que agem e os contextos conjunturais em que se encontram (CORTES; SILVA, 2010; JESSOP, 2001; MENDONÇA, 2003).

Nesse sentido, a abordagem estratégico-relacional, apresentada por Bob Jessop, busca compreender como os atores estatais e não estatais interagem em torno de questões políticas e econômicas, bem como as estratégias que adotam para defender seus interesses e objetivos. Com isso, é possível compreender como a estrutura do Estado e o ambiente político e econômico mais amplo influenciam as políticas públicas, bem como as estratégias utilizadas pelos atores envolvidos para imprimir seus interesses nas políticas e instituições. Contribuindo, assim, para uma compreensão mais abrangente e aprofundada das políticas públicas no Brasil e permitindo uma análise mais conectada com perspectivas teóricas mais amplas sobre o funcionamento do Estado.

Partindo desse entendimento, a abordagem estratégico-relacional é útil para identificar os grupos, coalizões e as estratégias movidas para influenciar o Estado, assim como para capturar as disputas e a correlação de forças entre eles. A abordagem enfatiza o caráter dinâmico e relacional do Estado e como a relação entre Estado e a sociedade é operada pela interação entre as estruturas e instituições do Estado e as estratégias e interesses de diferentes atores sociais. A estratégia se refere às escolhas feitas pelos atores sociais para alcançar seus objetivos em um contexto específico e a correlação de forças, por sua vez, determina o poder relativo dos diferentes atores sociais e, portanto, sua capacidade de influenciar o processo de formulação de políticas. Dessa forma, a abordagem nos fornece uma compreensão mais completa e crítica da formulação de políticas públicas e dos processos políticos em geral.

Além disso, a abordagem de Jessop também destaca a importância de se considerar a dimensão temporal das relações de poder. Ele argumenta que as relações de poder são moldadas não apenas pelas estratégias atuais, mas também por fatores históricos e estruturais, como as relações de classe e os processos de acumulação de capital. Portanto, a abordagem estratégica-relacional procura analisar como esses fatores influenciam as estratégias adotadas pelos atores sociais e como isso afeta a relação entre o Estado e a sociedade.

A análise de políticas públicas, ou mesmo da dinâmica de funcionamento das instituições do Estado, necessita ser pautada na noção de que ela é resultado do embate entre forças e grupos sociais distintos que estão em disputa pelo assentamento de seus projetos junto aos aparelhos do Estado (MENDONÇA, 2003). Já que (2003, p. 4)

é das disputas pela imposição da hegemonia de determinados grupos que se reconstrói, permanentemente, o Estado, não fosse ele uma condensação das relações sociais presentes numa formação histórica determinada, logo, algo em permanente dinâmica.

A análise dessa relação entre Estado e sociedade demanda a averiguação de quais relações constituíram esse Estado historicamente e como elas se modificaram, em suma, quais grupos estiveram presentes e atuantes nas agências do Estado e quais tiveram seu acesso vetado, por isso a importância em se analisar os atores e as suas práticas, saber quem são esses grupos ou agentes sociais e a que classe ou fração dela eles estão vinculados, bem como o que estão disputando junto a cada agência estatal, porque assim, será possível explicar o porquê de determinada política pública ser implementada em detrimento de outra (MENDONÇA, 2003).

Portanto, o esforço de integração da abordagem estratégico-relacional de Jessop em seu quadro teórico analítico, consiste na possibilidade de, a partir da análise das instituições, se verificar a atuação do Estado frente à sociedade e a construção de políticas públicas. O autor desenvolve uma abordagem voltada para explorar a interação complexa entre estrutura e agência, inovando na ênfase atribuída ao modo de os atores se relacionarem entre si e com o contexto institucional, o que leva à construção do conceito de contexto estratégico relacional (JESSOP, 2005). E essa observação da composição das instituições, dos atores e estratégias presentes, por meio da abordagem estratégico-relacional, possibilita a identificação do momento específico da condensação das relações materiais (JESSOP, 1999).

A abordagem de Jessop se ancora no entendimento de que o Estado “é um conjunto de relações de poder, organizações e práticas sociais que são materializadas e condensadas precisamente por intermédio do conjunto de instituições e centros de poder” (MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020, p. 11). Essa proposição de um conceito relacional de Estado, na abordagem de Jessop, nasce da definição de Nicos Poulantzas sobre o Estado “como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1980, p. 147), e essa definição do Estado como uma relação social permite identificar a luta política por meio da noção de bloco no poder e suas frações.

Para Poulantzas, é a condensação da relação entre classes e frações de classe porque as classes dominantes não constituem um bloco homogêneo, mas sim se articulam através de interesses comuns entre frações em determinada conjuntura. Isso faz com que o Estado mantenha uma autonomia relativa em relação aos interesses das classes e nos permite compreendê-lo como um processo dinâmico. Dias (2009) explica a complexificação que Jessop faz da noção de estratégia de Nicos Poulantzas trazendo alguns conceitos centrais em torno de como ela é moldada pelos atores em prol de projetos de desenvolvimento, conceitos como os

de projeto hegemônico e estratégia de acumulação, e o de seletividade estratégica, fundamental para este trabalho, que diz respeito a como a materialidade institucional do Estado vai privilegiando determinados formatos de organização, marginalizando certos interesses e priorizando outros.

Jessop destaca ainda dois aspectos do estudo do Estado pela sua abordagem, o aspecto do Estado enquanto instituição, a condensação material propriamente dita, e para isso a noção de seletividade é mobilizada, e também o da luta de classes em si, os conflitos de classe que estão no Estado e vão além dele (DIAS, 2009). A partir da análise da composição das instituições por meio da abordagem estratégico-relacional podemos, em grande parte, identificar o momento específico da condensação dessas relações materiais (JESSOP, 1999; MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020).

Jessop (2001) também argumenta que os poderes e as capacidades estatais não podem ser compreendidos focalizando o Estado de forma isolada. A compreensão perpassa também pelo contexto estratégico relacional já que o poder estatal sempre é condicional e relacional, devido à seletividade estrutural e às capacidades estratégicas específicas. Assim, a abordagem estratégico-relacional se contrapõe a análises que enfatizam a dimensão do aparato estatal sem considerar os aspectos que vinculem o Estado a um processo conflitivo e contraditório entre as classes e suas frações.

Sucintamente, o autor define sua abordagem como focada em examinar “[...] a estrutura em relação à ação, a ação em relação à estrutura, em vez de entre parênteses.”<sup>3</sup> (JESSOP, 2005, p. 48). As estruturas são assim tratadas analiticamente como estrategicamente seletivas em sua forma, conteúdo e operação; e as ações também são tratadas como estruturalmente restritas, mais ou menos sensíveis ao contexto e estruturantes (JESSOP, 2005). Essa análise das estruturas como estrategicamente seletivas

envolve examinar como uma determinada estrutura pode privilegiar alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, alguns horizontes espaciais e temporais, algumas ações sobre outras. Da mesma forma, tratar as ações como estruturalmente restritas requer explorar as maneiras, se houver, pelas quais os atores (individuais e/ou coletivos) levam em conta esse privilégio diferencial por meio da análise de 'contexto estratégico' ao realizar um curso de ação<sup>4</sup> (2005, p. 48).

<sup>3</sup> Tradução própria. No original: “It examines structure in relation to action, action in relation to structure, rather than bracketing one of them.”

<sup>4</sup> Tradução própria. No original: “[...] involves examining how a given structure may privilege some actors, some identities, some strategies, some spatial and temporal horizons, some actions over others. Likewise, to treat actions as structurally-constrained requires exploring the ways, if any, in which actors (individual and/or collective) take account of this differential privileging through ‘strategic-context’ analysis when undertaking a course of action.”



Mas é importante salientar que isso não significa que os atores estão constantemente fazendo escolhas calculadas e estratégicas ou estão em diálogos internos e externos contínuos sobre seus reais motivos de ação (JESSOP, 2005). A abordagem estratégica-relacional está, então, “preocupada com as relações entre seletividades estratégicas estruturalmente inscritas e cálculo estratégico (diferencialmente reflexivo) estruturalmente orientado.” (JESSOP, 2005, p. 48).

A análise da seletividade estratégica operada por meio da câmara setorial do açúcar e álcool está, portanto, ancorada na percepção de que as estratégias institucionais para a construção das políticas estatais são resultado do desempenho do Estado como garantidor das relações entre classes (JESSOP, 1999; MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020; OSZLAK; O’DONNELL, 2007). Já que a câmara é um espaço privilegiado em que os interesses e demandas da classe e frações de classe do setor sucroenergético podem ser apresentados, discutidos e negociados diretamente com o governo, influenciando e elaborando a formulação e implementação de políticas públicas.

## 1.2 SELETIVIDADE ESTRATÉGICA E O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)

A discussão e formulação de políticas agrícolas no contexto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) refletem a forma mediante a qual as frações de classe se consolidam e se organizam e a forma que as agências estatais comportam projetos e atores sociais. Desta maneira, a presente pesquisa deriva, sobretudo, do diagnóstico feito pelos autores citados e serão posicionados, à luz das referidas abordagens, os aspectos próprios das relações entre Estado e grupos de interesse<sup>5</sup> do setor sucroenergético no plano da câmara setorial do açúcar e do álcool vinculada ao MAPA.

Para compreensão do desenho de pesquisa é importante que os conceitos utilizados pelos referidos autores estejam claros. Como já mencionado, o debate em que o trabalho está inserido parte de um entendimento de que o Estado não é um ser autônomo ou apenas um instrumento, mas que reflete disputas, relações e certos interesses de capital. Jessop argumenta que em razão da sua natureza relacional, “o Estado não faz (e não pode) exercer o poder, [pois isto] não é um assunto real” (JESSOP, 2008, p. 37). As capacidades do Estado são exercidas por meio do “agenciamento de forças políticas definidas em conjunturas específicas”, de modo que quem

---

<sup>5</sup> Grupo de interesse se refere às organizações representativas da fração de classe.

atua não é um ente caracterizado como Estado, que enquanto tal não existe, mas são “sempre conjuntos específicos de políticos e funcionários públicos localizados em partes específicas e níveis do sistema estatal”, que “ativam os poderes e capacidades específicos estatais inscritos em instituições particulares e agências” (JESSOP, 2008, p.37).

O conceito de seletividade estrutural é utilizado por Poulantzas, apropriado de Claus Offe, para explicar como as relações a partir do Estado se articulam com a reprodução do capital, ou, como as ações implementadas a partir do Estado reproduzem os interesses do capital. Isso não acontece em razão da existência de uma “classe politicamente dominante [instituída] antes ou depois do Estado”, mas em virtude da própria materialidade institucional do Estado que cria condições para organizar “o interesse político a longo prazo do bloco no poder” (POULANTZAS, 1980, p. 145).

A seletividade estratégica se define, então, como

as formas pelas quais o Estado, considerado como um conjunto social, tem um impacto diferencial específico sobre a habilidade de várias forças políticas de perseguir interesses particulares e estratégias em contextos espaço-temporais específicos através do seu acesso e/ou controle sobre dadas capacidades do Estado - capacidades que sempre dependem para sua efetividade de ligações a forças e poderes que existem e operam além das fronteiras formais do estado (Jessop, 2002, p.42).

Em termos práticos, constitui “um conjunto complexo de mecanismos institucionais e práticas políticas que servem para avançar (ou dificultar) determinados interesses fracionários ou de classe”, incluindo a

filtragem seletiva de informações, sistemática falta de ação em certas questões, definição de prioridades mutuamente contraditórias e contraprioridades, aplicação irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal, e a busca de políticas ad hoc e descoordenadas em relação a problemas conjunturais específicos afetando determinados ramos ou seções do sistema estatal. (JESSOP, 2008, p. 127).

Jessop retoma a análise de Poulantzas sobre como frações de interesse da classe dominante se tornam representativas do “interesse geral” da sociedade, constituindo-se enquanto um bloco no poder a partir do funcionamento fragmentado do aparato do Estado, analisando a atuação dos agentes em contextos conjunturais sob restrições estruturais, nos quais precisam realizar cálculos estratégicos para lograr o sucesso da realização de seus interesses. Podemos dizer que a abordagem de Jessop, denominada como “estratégico-relacional”, explora, portanto, as questões da relação agência e estrutura e “da autonomia relativa de sistemas, na perspectiva de avançar no detalhamento e no aprofundamento da problemática poulantziana da materialidade e da seletividade do Estado” (SILBERSCHNEIDER, 2014, p. 92).

Assim, o conceito de seletividade estratégica destaca a tendência de configurações estruturais específicas para reforçar seletivamente formas de ação, táticas ou estratégias e desencorajar outras. Da mesma forma, o conceito de cálculo estratégico estruturalmente orientado destaca a “possibilidade de reflexão por parte dos atores individuais e coletivos sobre as seletividades estratégicas inscritas nas estruturas para que venham a orientar suas estratégias e táticas em função de sua compreensão da conjuntura atual e de suas ações” (JESSOP, 2005, p. 49), que seria algo que Jessop chama de “sentir o jogo”.

Medeiros, Busnello e Granato (2020, p. 20) expõem como, na abordagem de Jessop, em todo processo de transformação política há interação entre fatores econômicos, políticos, e culturais que interagem através de três mecanismos evolutivos: “i) variação, que diz respeito à emergência de novas práticas e sentidos; ii) seleção, ou seja, a prioridade institucional a certas práticas e sentidos”; e de “iii) retenção, que se expressa pela institucionalização de certas práticas incorporadas à políticas públicas” (JESSOP, 2009; MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020).

Cabe aqui assinalar que a análise dos atores coletivos e individuais do agronegócio e do setor sucroalcooleiro também implica na sua consideração como classe e frações de classe. A aplicação do conceito de classe ao agronegócio brasileiro pode ser feita tendo em consideração a observação feita por Pedro Assunção (2019), que retoma as ponderações feitas por diferentes autores quanto à construção da noção de classe social. O autor destaca a formulação de Wright, a partir das tipologias de classe tanto marxista quanto weberiana, para caracterizar o agronegócio. Fugindo de uma classificação formalista e simplista baseada apenas no poder aquisitivo de um grupo, ambas as interpretações mencionadas seguem uma lógica relacional, pois definem classe social a partir da ligação de certos grupos em relação a outros (WRIGHT, 2015).

O autor demonstra como a utilização da tipologia de Wright, além de oferecer um horizonte de classificação heterogênea do próprio agronegócio, também é útil ao descrever aquelas classes que não fazem parte do agronegócio. Quando partimos de uma lógica relacional, esbarramos em como os pequenos proprietários rurais, na estrutura fundiária do Brasil, estão fora da classe social do agronegócio. Uma vez que há uma condição de distanciamento do processo decisório, sua exclusão das organizações e articulações políticas dos ruralistas e a existência inclusive de conflitos entre pequenos proprietários e grande ruralistas que evidencia o caráter contraditório dos dois grupos (SAUER, 2008). Por fim, a partir dessa reflexão sobre o caráter diverso de classes sociais, é possível enxergar o agronegócio de maneira que sejam

descritos e compreendidos os diversos estratos dessa classe e seus diferentes papéis na atuação política do agronegócio (ASSUNÇÃO, 2019).

O agronegócio brasileiro atual, portanto, pode ser compreendido como uma classe social consciente e politicamente organizada, contendo em si suas próprias contradições e antagonismos. A sua contradição estrutural de, ao mesmo tempo classe empresária capitalista e proprietária de terras rentista (COSTA, 2012), ainda representa e incorpora a dicotomia do desenvolvimento econômico brasileiro e a realidade da modernização conservadora no país (PIRES, MURILO J. S.; RAMOS, 2009). Portanto, a caracterização do agronegócio enquanto classe contribui para compreender as necessidades históricas de tal classe e seu projeto de nação, revelado de maneira explícita durante a criação da ABAG em 1993<sup>6</sup> – o alcance da manutenção da dominância econômica da agricultura, porém dessa vez revestida de modernidade e de competitividade (POMPEIA, 2018).

Diante do exposto, a análise da câmara setorial do MAPA ligada ao setor sucroenergético, das forças e atores políticos existentes e dos projetos que tais atores formulam sob determinadas circunstâncias históricas, são parte substantiva do Estado. As câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, retomadas e consolidadas a partir de 2003, são fóruns participativos que passaram a representar uma nova forma de interação entre o Estado e as organizações de interesse privado. Um novo modelo para a formulação de políticas públicas. Regimentalmente, as câmaras setoriais do MAPA constituem a estrutura funcional do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e do Conselho Nacional do Agronegócio (CONSAGRO)<sup>7</sup>.

A câmara setorial da cadeia produtiva do açúcar e álcool foi instalada em 26 de maio de 2003 no Auditório Maior do MAPA, em Brasília. Na ocasião, o então ministro Roberto Rodrigues indicou para a presidência da Câmara o representante da Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG, Luiz Carlos Corrêa Carvalho, e Ângelo Bressan Filho, da Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE/MAPA para o cargo de secretário-executivo, nomes aprovados pelo plenário da Câmara em sua primeira reunião ordinária. A Câmara foi criada pela Portaria nº 154, de 2 de julho de 2004, e posteriormente alterada pela Portaria nº 12, de 5 de janeiro de 2006 (MAPA, 2006).

A câmara setorial do açúcar e álcool é um fórum de discussões, oficialmente criado para integrar entidades representativas do Estado, da iniciativa privada e dos trabalhadores. Assim, a câmara setorial é uma ferramenta de interação do setor privado junto ao Estado, que tem como objetivo formal adaptar os ambientes institucional, tecnológico e organizacional às

---

<sup>6</sup> Ver (MENDONÇA; OLIVEIRA, 2015) e (POMPEIA, 2018)

<sup>7</sup> O CONSAGRO é um órgão consultivo vinculado ao Ministério da Agricultura, o conselho é formado pelos setores público e privado, criado em 1998, desativado e recriado em 2003 a partir da reestruturação do MAPA.

necessidades do setor sucroenergético. É importante ressaltar que os trabalhadores não têm espaço para discussão no âmbito desta câmara, dominada prioritariamente por representações patronais e do setor público.

Diversos trabalhos analisam as câmaras como um espaço para uma representação democrática, inseridas em um contexto de descentralização político-administrativa e de adequação institucional (BELIK; PAULILLO; VIAN, 2012; GONÇALVES et al., 2009; MARCUSSO, 2018; TAKAGI, 2000). Todavia, argumento neste trabalho, em complemento a tais análises, que as câmaras setoriais estão inseridas em um contexto de aumento do poder do patronato rural, no que Caio Pompeia (2018) chama de concertação política do agronegócio.

A concertação consiste em um processo histórico com uma configuração em que os atores convergem para atingir os seus objetivos e o seu projeto de poder. Nesse sentido a concertação “remete a uma configuração público-privada de estratégias de convergência as quais, operadas em diversos níveis, apresentam como traços a intersetorialidade, a multilateralidade, a institucionalização, e a sistematicidade” (POMPEIA, 2020, p. 13), e tem como fim “a ação voltada a convencer a opinião pública a valorizá-la e pressionar o Estado a inseri-la como elemento estratégico no planejamento governamental.” (POMPEIA, 2018, p. 44).

É possível concluir que houve uma clara estruturação do aparato institucional e burocrático do MAPA a partir da dinâmica de disputas sociopolíticas ao longo das últimas décadas no Brasil. Especialmente a partir da década de 1990, houve um crescimento da produtividade e competitividade do setor agrícola brasileiro, podendo se observar uma crescente “empresarialização” do campo, que assumiu um discurso enfático acerca de sua importância econômica e se organizou em torno da identidade do agribusiness, ocorrendo também uma multiplicação de associações setoriais divididas por produto e por cadeia produtiva (IGLÉCIAS, 2007).

Sobretudo durante a década de 2010 ocorreu a formação e consolidação de um novo padrão nas relações entre os agentes privados e o Estado. Pompeia (2018) demonstra como, por meio de uma maior racionalização das relações, os atores uniram forças para ampliar sua concordância sobre o Estado. Isso em decorrência de o processo de industrialização da agricultura ter criado condições para o surgimento dos complexos agroindustriais (CAIs), o que possibilitou uma reorganização da atuação política no campo do agronegócio. A especialização produtiva levou a uma organização em associações por produto e cooperativas, que depois se somaram a entidades intersetoriais consolidando um novo padrão na representação de interesses (POMPEIA, 2020; MENDONÇA, 2008).

Conforme a transformação econômica brasileira ocorria, grande parte em decorrência do processo de internacionalização, as preferências e interesses dos grupos do setor foram se modificando. Uma crescente integração da economia brasileira à economia mundial provocou transformações no setor agrícola devido ao aumento dos preços das commodities agrícolas no mercado internacional e ao aumento dos índices de produtividade. Conforme mostrado por Machado (2009), os atores até então mais voltados para o mercado interno viram nas exportações uma grande oportunidade para o aumento dos seus lucros e passaram a demandar políticas focadas na articulação com o comércio externo.

A partir de 1999, o “modelo agroexportador” e o setor patronal brasileiro ganharam uma posição estratégica no desenho das políticas setoriais e na capacidade do MAPA em angariar recursos (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010). O crescimento do agronegócio diante das diversas mudanças no sistema internacional e no contexto nacional tiveram impactos na organização do setor privado e no seu relacionamento com o setor público. As demandas por parte do setor privado agrícola ao Ministério da Agricultura concentraram para que o MAPA auxiliasse no processo de abertura de mercados e providenciasse os mecanismos formais necessários para o impulsionamento das exportações, processo que culminou em diversas mudanças administrativas no MAPA (MACHADO, 2009).

Essa alteração macroeconômica global envolvendo o boom das commodities e a capacidade de aumento de produção e do papel das exportações para o balanço de pagamentos do Brasil, fez o agronegócio contar cada vez mais com um cenário favorável à implementação de suas estratégias (POMPEIA, 2018). Conseqüentemente, a inserção do agronegócio brasileiro no mercado internacional provocou mudanças institucionais e na atuação do MAPA por meio da pressão exercida pelos empresários em relação a atuação do Ministério, o que se traduziu em uma forte presença do MAPA na política externa como intermediador entre os empresários e o Ministério das Relações Exteriores.

Delgado (2012) demonstra que, em paralelo ao boom de commodities, houve também três processos de modificação nos mercados e na política agrária: 1. a reconstituição do crédito público como principal via de fomento da política agrícola, no Sistema Nacional de Crédito Rural, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (PGPM); 2. os preços da terra e dos arrendamentos rurais fizeram uma curva para cima em todas as regiões e para todos os tipos de terra, refletindo a alta das commodities e; 3. aprofundou-se a inserção externa das cadeias agroindustriais que lidam com as vantagens comparativas naturais (DELGADO, 2012, p. 109).

As mudanças e oportunidades conjunturais foram percebidas e aproveitadas pelas

frações de classe na construção de suas estratégias. Esse movimento e projeto de acumulação de capital se baseou sobretudo na construção política da palavra agronegócio como sinônimo de união, de sucesso e de geração de riqueza; no agronegócio como expressão da modernidade e de um novo modelo de desenvolvimento que atende os interesses e as necessidades de todos; da crença na ausência de alternativas históricas além do agronegócio e, no princípio da valorização de si e desqualificação do outro (BRUNO, 2012).

Pompeia (2018) aponta a criação da ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio), em 1993, como o surgimento da concertação política do agribusiness no Brasil. Essa concertação tem como objetivo central a ação voltada a convencer a opinião pública a valorizá-la e pressionar o Estado a inseri-la como elemento estratégico no planejamento governamental. Poulantzas já apontava uma posição duplamente hegemônica de grupos dominantes, que possibilita que o “grupo hegemônico polarize os interesses contraditórios e constitua os seus interesses como interesse geral, na forma de exploração econômica e dominação política” (1977, p. 234).

Este movimento de construção de hegemonia nasceu em um contexto de falência dos mecanismos de financiamento de crédito rural subsidiado pelo governo durante a segunda metade da década de 1980 e começo da década de 1990, e funcionou no sentido de desenhar um projeto político-econômico baseado no agribusiness, projeto esse que foi amplamente aceito entre o empresariado, na imprensa e na academia, e pelo governo.

A ABAG consolidou seu projeto hegemônico a partir de três pilares: 1) a conquista de novos canais de representação política; 2) a imposição de um novo projeto para a “agricultura” brasileira, tendo como binômio “segurança alimentar/internacionalização da atividade”, aberta à penetração maciça de capitais estrangeiros” e, finalmente, 3) a absorção de dois processos: “a progressiva fusão/concentração de empresas e capitais ligados a atividades concorrentes e a administração política das tensões daí resultantes, constituindo-se, assim, num instrumento de neutralização dos conflitos intraclasse dominantes”. Através desses expedientes, “assegurou-se, não apenas a potencialização da acumulação capitalista no país, como também o aprofundamento da subordinação da agricultura às grandes linhas do comércio e aos blocos mercantis resultantes da globalização” (MENDONÇA, 2005b, p. 27–28).

Na estrutura do Poder Executivo, o MAPA funcionava e funciona como um órgão estatal sob influência dos agentes concertados nos temas, respectivamente, da agropecuária e do meio ambiente, e que o consolidou como um canal de representação política no seu ápice por meio

da nomeação de Roberto Rodrigues<sup>8</sup> como ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre 1º de janeiro de 2003 e 30 de junho de 2006, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (POMPEIA, 2018).

Diversas mudanças cumulativas fazem parte da reforma conduzida por Roberto Rodrigues como Ministro da Agricultura. Reforma esta que inclui a instalação de novas câmaras setoriais e baseada no objetivo de adequar a estrutura institucional do MAPA à nova realidade das demandas do agronegócio nacional.

As mudanças institucionais podem ser observadas também na criação da Assessoria de Gestão Estratégica; Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio e Secretaria de Produção e Agroenergia (assuntos dos setores cafeeiro, sucroalcooleiro e agroenergético); no fortalecimento das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; no fortalecimento da Secretaria de Defesa Agropecuária; na 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; e no fortalecimento da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (MACHADO, 2009).

O relacionamento do MAPA com o setor privado pode ser observado não somente por meio de mecanismos informais de acesso e influência, que englobam troca de e-mails entre servidores do MAPA e representantes dos setores para definição de prioridades de atuação e audiências dos representantes com os ministros e secretários, mas também por meio de mecanismos formais de participação. As câmaras setoriais e temáticas compõem o Conselho do Agronegócio (Consagro), fundado em 2003, e se destacam como um mecanismo formal e importante locus de interação entre o Ministério e os atores coletivos (VICARI, 2020).

Segundo o MAPA (2009), as câmaras são fóruns de debate e suporte para análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, para identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras, busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como na definição dos índices de produtividade da terra. O funcionamento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e das câmaras setoriais (CS) das cadeias produtivas representou a

---

<sup>8</sup> Roberto Rodrigues é engenheiro agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (USP) em 1965, especialista em economia agrícola e cooperativismo. Foi secretário de Agricultura do governo paulista entre 1995 e 1997, presidente da Organização Internacional de Cooperativas Agrícolas, presidente da Sociedade Rural Brasileira, vice-presidente da Sociedade Nacional de Agricultura, presidente da OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras por dois mandatos (1985/1991), presidente da Abag - Associação Brasileira de Agribusiness, o primeiro vice-presidente da OCA - Organização das Cooperativas da América, presidente da Organização Internacional de Cooperativas Agrícolas da ACI e presidente do Conselho Continental para as Américas da ACI (Aliança Cooperativa Internacional), além de ter sido o primeiro ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do governo Lula.



institucionalização das relações público-privadas, sinalizando a reaproximação dos grupos do empresariado frente ao Poder Executivo.

Porém, como aponta Marcusso (2018), as câmaras apresentam um aspecto importante para definição do ambiente institucional. Apesar do estabelecimento de que, além do governo, possa haver a participação de entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais e de trabalhadores, não existe expressiva representatividade dos trabalhadores e de entidades de defesa do consumidor. Marcusso aponta que essas entidades, no momento de sua pesquisa, eram apenas duas: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu (PA) e a Associação Brasileira de Enologia (ABE), de Bento Gonçalves. Sendo que a única representante dos trabalhadores era de cunho municipal e, apesar de estar como membro, não participava frequentemente das reuniões.

Diante do exposto, é claro que em sua dinâmica, o Estado não atua de forma neutra. Por meio da seletividade estratégica, “encarnada nas formas de violência política, cultural, e ideológica é operacionalizada, inicialmente, a partir da garantia de vigência de determinadas leis e normas, resultados da produção normativa de uma fração e/ou classe dominante” (MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020). O Estado, para Poulantzas (2015, p.154) (...) possui uma ossatura específica que implica igualmente, para alguns de seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em seu seio”.

E mesmo quando há a presença das classes dominadas e das suas lutas na estrutura material do Estado, isso não se traduz em disputas de hegemonia em condição de igualdade com os grupos dominantes, pois ainda que as classes populares sempre tenham estado presentes no Estado, isso jamais modificou algo no seu núcleo essencial (LIMA, 2020; TRINDADE; BUGIATO, 2020).

Podemos observar que as CS são locais de debate quase que exclusivos das instituições representantes do agronegócio e do governo que, muitas vezes, opera como receptor das demandas do mercado. A ausência de representação da sociedade civil e dos trabalhadores fere um dos preceitos estabelecidos pelo próprio Ministério da Agricultura na formação das câmaras: a equidade no tratamento entre os diferentes elos das cadeias produtivas. Dessa forma, se configura de um lado o “agronegócio já estruturado com suas redes de poder que sustentam sua posição e do outro o governo como receptor e amortecedor das demandas mercadológicas, ficando entre os interesses privados e coletivos” (MARCUSO, 2020, p. 503).

De forma geral, há um foco bem definido das câmaras no MAPA, “o mercado, os mecanismos de operacionalização estão bem azeitados e a coerência das ações casa bem com os objetivos de cada fórum” e “a baixa representatividade, accountability e transparência

mostram uma falta de característica democrática desse modelo” (MARCUSO, 2020, p. 525).

O latente conflito político em torno dos interesses e da ampliação de poder por parte dos grupos do setor é observável na trajetória e na conjuntura dos instrumentos do MAPA, com especial ênfase nos mecanismos de capacidade política. A dinâmica entre as organizações representativas da burguesia agrária e a estruturação do Ministério demonstram como a pretensão para se ampliar capacidades democráticas ao longo das duas últimas décadas não comprometeu o apoio do Estado brasileiro às elites rurais e ao agronegócio, mesmo nos mandatos federais sob orientação política de centro-esquerda, o governo seguiu adotando uma postura dual, sem alteração das estruturas de poder já consolidadas (GRISA et al., 2017).

No cenário mais atual do Brasil, em relação às mudanças ocorridas a partir de 2016, houve uma tendência de ampliação e de consolidação da atuação das câmaras. A partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff, houve um fortalecimento dos interesses do agronegócio em detrimento de outros modelos de desenvolvimento agrícola (VICARI, 2020). No governo de Michel Temer, ao mesmo tempo em que ocorreu um processo de desconstrução de estruturas dedicadas a modelos de agricultura sustentável, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ocorreu também ações com um caráter reformista, convergentes com a hegemonia do agronegócio.

As alterações no contexto político a partir de 2019 também impactaram diretamente na estrutura organizacional do MAPA e de sua forma de gestão dos processos de participação. Com a nomeação de Tereza Cristina para o Ministério, houve novas adequações na participação e nos trabalhos das CS; passou a operar a partir de 2019 uma chamada meta de dinamização dos pleitos, com a criação do chamado “acesso prioritário”, que diz respeito a possibilidade de influência direta dos presidentes das CS na agenda ministerial; e o avanço das deliberações diretamente no planejamento, passando as deliberações das CS a se inserirem com maior facilidade no Plano Plurianual do Ministério, mudanças que serão melhor exploradas no terceiro capítulo (MAPA, 2019; VICARI, 2020).

Essa dinâmica de tomada de decisões e de não tomadas de decisões, que mostra quais são os valores orientadores das políticas públicas para o campo brasileiro, está relacionada à própria constituição das elites ruralistas no Brasil e dos movimentos sociais que lhe são antagônicos. Essas disputas são fruto de uma lógica construída com base em valores diferenciados em face de estruturas sociais desiguais que privilegiam a grande propriedade rural (ASSUNÇÃO, 2019; LIMA, 2020).

Por fim, ressalto a escolha da análise das câmaras setoriais e da câmara setorial do açúcar e álcool enquanto parte de um processo de construção do agronegócio como projeto de poder,

e que deriva da consideração do Estado enquanto uma relação dinâmica. A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil e do desenvolvimento do setor sucroenergético exprimem a interação complexa entre as estruturas sociais e as agências humanas, em que as escolhas estratégicas feitas pelos agentes econômicos e políticos foram moldadas e limitadas pelas condições estruturais, mas também ajudaram a moldá-las e transformá-las ao longo do tempo em um processo de reprodução das seletividades estratégicas e na reprodução do poder dessa fração de classe no interior do aparato estatal.

## **2 A AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA E O SETOR SUCROENERGÉTICO NO BRASIL**

O propósito desta seção consiste em contextualizar historicamente este setor que está presente na história do país desde os tempos coloniais e que foi base da economia brasileira por tantos anos. Retomar o papel da cana-de-açúcar na trajetória econômica e social do Brasil é ponto de partida crucial para a compreensão da constituição de uma fração de classe, identificação de suas características, interesses e influências nas transformações das estruturas socioeconômicas através do tempo.

O conhecimento da trajetória do setor e de seus atores esclarece a organização e as estratégias em torno do Estado ao longo da história até os dias de hoje. Opto por dividir o capítulo em períodos históricos elencados de forma cronológica e encerrá-lo com uma seção dedicada à exploração dos principais atores e entidades que tiveram e que ainda têm um papel chave nos rumos do complexo agroindustrial canavieiro e do país. A primeira seção aborda o contexto histórico de surgimento do setor e sua trajetória ao longo dos períodos históricos do país seguido por uma seção focada nos atores individuais e coletivos com destaque no setor, especialmente nas três últimas décadas. A seleção dos períodos históricos utilizados no trabalho é baseada nas delimitações feitas por diferentes autores, em função de suas características e diferenças, e amplamente estabelecida na literatura.

### **2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E TRAJETÓRIA DO SETOR**

A cana-de-açúcar é insumo para importantes derivados, como o álcool e o açúcar, durante o Brasil colônia o país se tornou o maior exportador de açúcar do mundo, sendo hoje o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, transitando com a Índia no posto de maior produtor mundial de açúcar e segundo maior produtor de etanol do mundo (FAO, 2018). O estabelecimento da cana como primeira cultura explorada comercialmente e a sua importância na balança comercial do país até os dias de hoje possibilitou aos proprietários dos engenhos e usinas uma posição privilegiada para obter benefícios do Estado e influenciar regulamentos e legislações. São precisas as palavras de Pedro Ramos ao dizer que “a história do complexo agroindustrial canavieiro no Brasil é a história da relação entre proprietários e Estado” (1991, p. 9).

Durante todo o processo de desenvolvimento do setor é possível observar o papel central do Estado como agente interventor, regulador e financiador, seja em situações de estruturação, expansão ou dificuldades. Pedro Ramos destaca como o Estado sempre “cumpru um papel de

verdadeiro “guarda-chuvas”, protegendo tanto o usineiro, proprietário de fábrica e de terras, como o fornecedor de cana, apenas proprietário de terras”, e com isso “o complexo agroindustrial canavieiro no Brasil pôde se expandir da forma mais conveniente para os detentores dos meios de produção – sem riscos e sem especialização das produções que o conformam” (1991, p.8). Partindo disso, argumenta-se, de forma mais ampla, que mais do que terem a proteção ou auxílio do Estado, esses setores e o contexto de seletividade apresentado construíram o Estado da forma como ele é.

Ramos (1991) chama a atenção para como o desenvolvimento dos complexos agroindustriais deram origem a uma divisão do trabalho em que o setor agropecuário tende a depender cada vez mais do setor industrial, processo que não foi observado no desenvolvimento da agroindústria canavieira brasileira, sendo importante ressaltar a constante dependência do apoio estatal e sua baixa eficiência econômica. O autor atribui esta configuração ao padrão histórico da relação entre o Estado e os grupos do setor, marcada pela atuação dos usineiros não como empresários industriais empenhados pela reprodução do seu capital, mas sim como grandes proprietários de terra agindo pela acumulação fundiária e monetária.

A melhoria da eficiência agrícola e industrial estaria então condicionada à mudança nessa relação, sendo necessário que a agroindústria canavieira acompanhasse outras indústrias, dentro e fora do país, em que há a separação do controle do capital industrial e o da propriedade de terra. Esse padrão histórico que acompanha a relação entre os grupos do setor e o Estado tem sua origem no início do cultivo da cana-de-açúcar em território brasileiro e sua persistência em grande parte da história do país. Podemos dividir a trajetória da agroindústria canavieira em quatro períodos distintos: um colonial, e no Brasil república, 1889-1930; 1931 a 1990 e após 1990.

### **2.1.1 De colônia à república: engenhos e usinas**

A cana não foi apenas a primeira cultura explorada comercialmente no Brasil, mas o açúcar da cana foi também a primeira commodity no comércio mundial, já no século XVII. A cana-de-açúcar, planta originária da Nova Guiné, foi domesticada e posteriormente difundida pelo continente asiático, o açúcar cristalizado foi processado pela primeira vez provavelmente na Índia, por volta de três séculos antes do início da Era Cristã (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001). Levado da Índia para a Pérsia dos Sassânidas por meio do intercâmbio comercial e cultural, por volta do ano 600, as primeiras técnicas rudimentares de refino e clarificação do açúcar foram desenvolvidas, com o aumento da escala das plantações o uso de açúcar como remédio, devido ao seu poder revigorante e viabilizador para o consumo de outras substâncias

medicinais, se difundiu assim por todo o mundo sob influência árabe (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

O açúcar da cana, como mercadoria, desde sua “invenção”, foi um empreendimento que exigiu considerável mobilização de capital e “engenho” humano, e esteve vinculado a processos históricos e civilizatórios mais abrangentes. O açúcar chegou à Europa no século XV por meio das conquistas dos Mouros e das cruzadas. Com a interrupção do comércio com o Oriente, devido à tomada de Constantinopla pelos turcos, foram criadas refinarias na costa da Sicília e ampliaram-se as plantações na Espanha para atender o crescente consumo dos países do norte europeu (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Até o século XVII, no entanto, o açúcar era uma especiaria cara e rara, utilizada principalmente como remédio, mas também como um item de luxo e ostentação. O grande desenvolvimento do consumo de açúcar está, no entanto, associado ao gosto dos europeus por três bebidas: o chocolate, o café e o chá, bebidas estimulantes que, a partir da segunda metade do século XVII, ocuparam um importante espaço ao lado das bebidas alcoólicas tradicionais. A rápida disseminação dessas bebidas foi acompanhada por um crescimento paralelo do consumo de açúcar usado como adoçante; além disso, aumentou progressivamente o uso do açúcar na culinária e o hábito de acompanhar o chá com bolos e biscoitos doces, como na Inglaterra (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

O crescimento da demanda foi seguido pela expansão da produção, de Chipre, Egito, Palestina, Sicília e Espanha, plantada pelos árabes, os portugueses carregaram a cana-de-açúcar e técnicas açucareiras para as ilhas Atlânticas, como a Ilha da Madeira e São Tomé, assim como os espanhóis fizeram nas ilhas Canárias. Nessas ilhas as plantações se desenvolveram bem e elas se tornaram os principais fornecedores de açúcar da Europa. “Das Ilhas Canárias, Cristóvão Colombo levou-a para Hispaniola (Ilha de Santo Domingo) no Caribe em sua segunda viagem. Pouco depois já estava em Porto Rico, Jamaica, Cuba e no Brasil” (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001, p. 9). É importante destacar que essa produção foi desenvolvida com o emprego maciço de mão de obra de pessoas traficadas e escravizadas.

A demanda crescente pelo açúcar na Europa levou os portugueses a enfrentarem os desafios técnicos e organizacionais que a produção em larga escala de açúcar impunha. Ramos e Storel Junior (2001, p. 9) apontam que

a cana tem que ser cortada rapidamente depois de madura e moída mais rapidamente ainda depois de cortada, exigindo uma coordenação precisa entre o campo e a fábrica. Antecipando características do processo de industrialização que apenas se iniciava na Europa, o sistema de *plantation*, estabelecia métodos racionais, especialização e

divisão de tarefas, uma disciplina quase militar para a força de trabalho viabilizada com mão-de-obra escrava, levando Steven C. Topik, 1998, a afirmar que os engenhos de açúcar foram as primeiras fábricas modernas. Foi essa resposta inovadora dos portugueses que se tornou a base da produção do Novo Mundo.

O açúcar da cana pelo sistema de plantation viabilizou as primeiras fases da colonização do Brasil, sustentando os portugueses frente às disputas com os outros Estados europeus.

O processo de colonização das Américas está, portanto, inserido em um contexto de expansão comercial europeia e serviu a um propósito claro de atender às demandas dos mercados colonizadores. Segundo Furtado (2005), o início da ocupação econômica do território brasileiro é, em boa medida, motivada pela pressão exercida por outros países europeus a Portugal e Espanha, pressão que tem sua origem no interesse pelo ouro e riqueza das américas, e sob o argumento de que ambas as nações só teriam direito sobre as terras efetivamente ocupadas.

No contexto histórico e internacional, o verdadeiro sentido e caráter da colonização das américas é a exploração dos recursos naturais em proveito do comércio europeu. Isso significa dizer que o processo de colonização tem a especificidade de uma vasta empresa comercial e a “empresa colonizadora (...) tem nítido, claro, inconfundível caráter capitalista.” (FAORO, 2001, p. 131). Essa condição ajuda a explicar como certos setores, como o açucareiro, mais do que terem tido a proteção ou auxílio do Estado, construíram o Estado brasileiro da forma como ele é. É sempre importante lembrar que a inserção dos países colonizados no capitalismo mundial precede a existência de um Estado de que ele é constituído para garantir as condições de acumulação vigentes.

A formação econômica e social do Brasil está fundada nessa lógica e “se infla de açúcar, de tabaco, de ouro e de café” e se desembrulha “num complexo político, que governa as praias e atravessa os sertões, por meio do financiamento aos meios produção, sobretudo do escravo, e dos vínculos aos compradores europeus” (FAORO, 2001). A colonização, necessária ao comércio e à posse efetiva das terras conquistadas, respondia aos interesses europeus, que ditaram, por meio do Estado, a exploração social e econômica do Brasil. Primeiro, por meio do pau-brasil e a defesa do caminho das Índias, depois por meio do açúcar (FAORO, 2001).

No caso do Brasil, os portugueses traziam todas experiências acumuladas durante o século XV, na Ásia e na África, na Madeira e em Cabo Verde (FREYRE, 2003),

o que se conhecia do país era já mais que suficiente para convencer os nossos estadistas de que, em vez de uma simples série de feitorias para o tráfico de artigos de somenos valor, o futuro da grande colônia estava no seu povoamento em larga escala

e desde já no seu aproveitamento agrícola pela transplantação dos processos experimentados nos arquipélagos adjacentes." (FAORO, 2001, p.129)

A demanda pelo açúcar, à época uma especiaria muito apreciada pelo mercado europeu, e o conhecimento já adquirido por Portugal na sua produção nas ilhas do Atlântico, permitiu a solução dos problemas técnicos relacionados com a produção do açúcar e fomentou o desenvolvimento em Portugal da indústria de equipamentos para os engenhos açucareiros (FURTADO, 2005). Desse fato resulta que “passados menos de cinquenta anos de seu descobrimento, o Brasil já detinha o monopólio mundial da produção” (FURTADO, 2005).

Cabe adicionar, aqui, que mesmo que a cultura da cana-de-açúcar, do ponto de vista econômico e de efetiva ocupação do solo brasileiro, tenha sido bem-sucedida, ela não respondia verdadeiramente à vontade dos colonizadores, Gilberto Freyre (2003, p. 86) aponta que o

ruralismo no Brasil não foi espontâneo, mas de adoção, imposto pelas circunstâncias. Para os portugueses o ideal teria sido não uma colônia de plantação, mas outra Índia com que israelitamente comerciassem em especiarias e pedras preciosas; ou um México ou Peru de onde pudessem extrair ouro e prata. (2003, p. 86)

Freyre (2003, p. 87) elucida que “cravo, pimenta, âmbar, sândalo, canela, gengibre, marfim, nenhuma substância vegetal ou animal de valor consagrado pelas necessidades e gostos da Europa aristocrática ou burguesa os portugueses encontraram”, muito menos prata e ouro. Os espanhóis concentraram-se na extração do ouro e nunca chegaram a ser grandes fornecedores de açúcar à Europa, sendo a sua produção destinada principalmente ao consumo local, os portugueses, ao contrário, encontraram no açúcar um suplente para o ouro, multiplicando as plantações de cana no Brasil e enviando quase a totalidade da produção para atender a demanda do mercado europeu (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Oficialmente, em 1532, Martim Affonso de Souza trouxe a primeira muda de cana ao Brasil e iniciou seu cultivo na Capitania de São Vicente, sudeste do país, onde foi construído o primeiro engenho de açúcar, mas Ramos (1991) esclarece que foi efetivamente no Nordeste brasileiro, nas Capitanias de Pernambuco e da Bahia, que os engenhos de açúcar se multiplicaram. O cultivo e implantação da agroindústria inicialmente na região Nordeste do Brasil seguiu a lógica comercial com a metrópole, sendo os riscos e o tempo das viagens marítimas menores entre as regiões (RAMOS, 1991).

Tais fatos expostos, mais do que se ater às discussões históricas da formação econômica brasileira e a eventos específicos amplamente já discutidos na literatura, o essencial a reter é que a finalidade mercantil da colonização brasileira para abastecimento da metrópole definiu aspectos fundamentais de nossa formação socioeconômica, aspectos que se tornaram



características estruturais do Brasil e da exploração da cana-de-açúcar (FERLINI, 1988; RAMOS, 1991). Entre eles, especialmente a **monocultura extensiva, o estabelecimento de latifúndios e a escravidão**.

A exploração da terra se deu de maneira itinerante e predatória, não apenas para o cultivo da cana, pois o processamento dela demandava também terras com vastos recursos hídricos e madeira para fazer lenha e construir barcos para transporte para os engenhos, portanto sempre que os recursos se esgotavam havia a migração para exploração de outras terras (FERLINI, 1988; RAMOS, 1991).

A produção de cana exigia vastos recursos e só poderia ser feita por quem possuísse meios para essa exploração predatória da terra e para a fundação de engenhos. Assim, a constituição de latifúndios no Brasil ocorreu de forma legal e deliberada por meio da doação de terras a quem tivesse abundantes recursos para cultivá-las. A organização fundiária da colônia correspondeu à finalidade mercantil do Brasil colonial, de abastecimento das metrópoles, condicionando a transferência da ordem estamental portuguesa para a colônia, tendo por base as concessões de sesmarias a demarcar as estruturas de poder pela restrição de terras (FERLINI, 1988, 2002).

Cedo apropriadas através de generosas doações de sesmarias, as terras da região Nordeste “foram alvo de intensas disputas por aqueles que desejavam, através do trato do açúcar, participar de uma fatia lucrativa dos negócios coloniais” (FERLINI, 2002, p. 22). Assim, arrendamentos, compra, disputa de herança e, com menor intensidade, aforamentos, tornaram-se formas de acesso à terra, Ferlini aponta que são constantes, ainda, na documentação colonial, referências a posseiros e agregados. Essa política de concentração da terra objetivava “não apenas a harmonização às determinações mercantis da colonização, mas também a “exclusão política da população livre da posse da terra, do controle do poder local e dos direitos de ter vínculos com o Estado, sedimentando arraigada estrutura de privilégios” (FERLINI, 2002, p. 21).

A autora, destaca, porém, uma realidade interessante na estrutura fundiária do Nordeste açucareiro, “o latifúndio, entendido como propriedade única de engenho e lavouras, embora fosse uma realidade econômica, era uma ficção jurídica” (FERLINI, 2002, p. 25), já que em torno do engenho, articulava-se uma profusão de lavradores de roça, pequenos produtores de cana, moradores e agregados que abasteciam o engenho.

Florestan Fernandes (2010, p. 45) complementa que a sociedade compunha-se de um núcleo central, “formado pela “raça branca” dominante, e pelos conglomerados de escravos índios, negros ou mestiços”. Entre esses extremos estava situada uma população livre, que era

predominantemente mestiça, mas que nem sempre se incluía na ordem estamental. Nos lugares onde o crescimento da economia colonial foi maior, esse setor ficava amplamente marginalizado, “protegendo-se sob a lavoura de subsistência mas condenando-se a condições permanentes de anomia social” (FERNANDES, 2010, p. 45). A harmonização social operava por meio da existência de uma “variedade de formas de dominação que eram coordenadas e unificadas através da superposição de estamentos e de castas dentro de uma mesma ordem societária compósita” (FERNANDES, 2010, p. 46).

De um lado, a divisão da produção açucareira entre lavradores de cana e senhores-de-engenho remetia às preocupações portuguesas de ocupação do território e, de outro lado, esse complexo fundiário formado pelo engenho e as terras a ele subordinadas, dava ao latifúndio outra face:

a de um conjunto de terras, nem sempre de propriedade do engenho, mas, efetivamente, por ele controlado. Temos aqui uma outra chave do questionamento: o engenho como articulador da propriedade da terra, como elemento de aglutinação e subordinação, cumprindo, ao mesmo tempo, papel político e papel econômico (FERLINI, 2002, p. 25).

Sumariamente, a autora demonstra que o engenho foi o elemento de configuração da sociedade rural à época.

Através do engenho era possível tanto o controle da produção pelas determinações econômicas do capital mercantil, como a submissão desse mínimo de população livre, constituído por lavradores, agregados e moradores. Essa forma sutil de distribuição da propriedade da terra que nos acostumamos chamar latifúndio, mantinha o controle, através do engenho, de uma sociedade bem mais complexa e diversificada do que a linear polarização senhores/escravos (FERLINI, 2002, p. 26).

Era por meio do engenho que se realizava, ao mesmo tempo, a inclusão e a exclusão dos indivíduos, e não havia possibilidade de sobrevivência colonial fora dele, pois o engenho era o elemento que dava sentido à produção, somente através dele a produção podia se realizar, e era ele o elemento mediador entre essas produções individuais e o nível mercantil (FERLINI, 2002). Para os excluídos de qualquer acesso à terra (pela compra ou pelo arrendamento) restava gravitar em torno dos engenhos, como agregados, moradores, trabalhadores assalariados na produção de açúcar.

Não se trata apenas de sobrelevar o engenho como centro de vivência rural. É preciso entendê-lo em seu papel de articulador da rede fundiária do mundo do açúcar e de elemento de concentração do poder (FERLINI, 2002, p. 26).

Podemos observar que no processo de colonização do Brasil e do estabelecimento de latifúndios “não se tratava de impedir a pequena propriedade em si, mas de impedir a pequena propriedade desvinculada ao processo de produção hegemônico, dominado pelo capital mercantil” (FERLINI, 1988, p. 157)

Nesse sentido, Furtado (2005) aponta que o rápido desenvolvimento da indústria açucareira, apesar da dificuldade decorrente do meio físico, da resistência dos nativos que tinham suas terras invadidas e do custo dos transportes, indica claramente o esforço que o governo português concentrou nesse setor. Favores especiais foram concedidos àqueles que instalassem engenhos: isenções de tributos, garantia contra a penhora dos instrumentos de produção, honorarias e títulos. Andrade (2007, p. 55-56) também advoga da mesma tese, para o desenvolvimento da cultura era necessária a obtenção de créditos a longo prazo, uma vez que a cana-de-açúcar tem um ciclo vegetativo longo, de 18 meses, e o seu beneficiamento era feito em engenhos, cuja instalação custava muito dinheiro.

Por volta do ano de 1570, a economia açucareira no Brasil estava bem estabelecida e entrando num período de rápida expansão. Os sessenta engenhos declarados em 1570 já haviam se tornado 115 em 1583; em 1630 havia 350 engenhos na Colônia. Geralmente, um engenho de tamanho médio dependia do trabalho de cem pessoas escravizadas, distribuídas entre o próprio engenho e os lavradores de cana que dele dependiam. Assim, a demanda mínima de força de trabalho, somente na indústria açucareira, subiu de 6 mil trabalhadores em 1570 para 35 mil em 1630 (FERLINI, 2002).

O crescimento da grande lavoura e da produção do açúcar difundiu a mercantilização dos escravizados indígenas e levou a sua institucionalização. Portanto, a transplantação dos escravizados africanos em bases comerciais apenas aprofundou um arranjo já global, “no qual a estratificação inter-racial e interétnica modificara profundamente o modelo original português de ordem societária” (FERNANDES, 2010).

No nordeste do Brasil, a transição para a escravidão africana foi feita gradualmente, entre 1570 e 1650. Em meados dos anos de 1580, Pernambuco possuía 66 engenhos e 2 mil escravizados africanos. Com uma média de cem escravizados por engenho, os africanos não passavam de um terço da força de trabalho enquanto que os indígenas ainda representavam dois terços. Por volta de 1650, era difícil encontrar indígenas nos engenhos das principais capitânicas produtoras de açúcar, e a africanização da força de trabalho já estava completa (MENARD; SCHWART, 2002).

Além da demanda crescente de mão-de-obra para a indústria açucareira, juntaram-se ainda as flutuações do suprimento de trabalhadores indígenas, causadas pelas epidemias,

intervenções políticas e pela resistência indígena (MENARD; STUART B. SCHWARTZ, 2002, p. 11). A escravidão indígena e o trabalho compulsório ainda continuaram nas áreas de fronteira ou nas regiões mais pobres, onde a necessidade de trabalhadores era menor e as desvantagens eram compensadas por seu preço. (MENARD; STUART B. SCHWARTZ, 2002, p. 10).

Essa transição, no Brasil, ocorreu inserida em um único sistema nacional, já que o tráfico de escravizados do Atlântico nesta época estava praticamente sob controle absoluto dos portugueses. No caso da ordem escravocrata e senhorial, engendrada pela economia colonial de plantação, o produto principal no ciclo econômico, o volume e a facilidade do seu escoamento para a Metrópole e para o mercado mundial é que determinavam as áreas internas onde o regime escravista e a sociedade estamental atingiam o seu auge (FERNANDES, 2010). Desde a implantação e o desenvolvimento do sistema colonial no Brasil até a sua extinção político-legal, mesmo que todas as regiões fossem regidas pela mesma lógica política, religiosa, administrativa e econômica, incluída a disposição de “raças” e do estamento social,

as regiões que imprimiram maior vitalidade ao crescimento da ordem escravocrata e senhorial foram, naturalmente, aquelas onde a produção de açúcar alcançou o seu apogeu ou aquelas nas quais a mineração e a exploração diamantífera serviram como eixo à oscilação da esfera dominante da produção escravista-colonial (FERNANDES, 2010).

A posse de escravizados e de vastas terras por parte das classes dominantes não era, apenas, a configuração estrutural da sociedade da época, mas era também fundamento do poder e do domínio dos senhores de engenho.

### *Brasil Império*

Os holandeses copiaram o modelo português levando-o para as Antilhas e espalhando o sucesso da *plantation* pelo Novo Mundo. Mais de 10 milhões de africanos foram trazidos para plantações nas Américas nos mais de quatro séculos em que vigorou a escravidão (MINTZ, 1999). De maior relevância, no entanto, era o fato de que o consumo de açúcar aumentava na Europa não só quantitativamente, mas em todas as camadas sociais, tornando-se crescentemente um produto de massa, de consumo popular. Esse fenômeno correspondeu ao declínio do uso do açúcar como elemento de distinção social pelas classes abastadas. O açúcar foi saindo da refeição principal das elites e ao mesmo tempo que era crescente seu uso como alimento básico na dieta da classe trabalhadora (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Não se tratou apenas da oferta de açúcar, rum, tabaco, café, chocolate e chá, mercadorias exóticas para satisfazer ávidos consumidores de novidades, estabelecendo um novo e promissor comércio, “mas principalmente de oferecer fontes calóricas baratas para a nova dieta de um crescente proletariado europeu, libertando a acumulação de capital de custos elevados de reprodução da força de trabalho”, a queda do preço, e, portanto, da antiga associação entre açúcar e luxo, “foi acompanhada de uma crescente oferta à frente de uma demanda popular também crescente” (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001, p. 10).

O fato é que o mercado mundial do açúcar estava em grande transformação. Primeiro, porque sua produção passou a ser submetida às invenções e desenvolvimentos técnicos que caracterizaram a Primeira Revolução Industrial, o tornando um produto industrial, com as metrópoles realizando investimentos para modernizar as produções de suas colônias, e segundo, por que a expansão do açúcar da cana foi confrontada com a “invenção” do açúcar de beterraba, no início do séc. XIX. Portanto, a agroindústria açucareira também esteve submetida ao movimento internacional de capitais que ocorreu entre o final do século XIX e o início do século XX (RAMOS, 2007).

Apesar da primeira experiência fabril tenha sido feita na Prússia em 1796, a indústria de açúcar de beterraba se desenvolveu mais rapidamente na França que, sob domínio napoleônico, sofreu com um bloqueio continental em 1806 promovido pelos ingleses que impediu a chegada do açúcar das colônias ou de outros lugares além-mar (MACHADO, 2006; RAMOS, 2007). A produção do açúcar a partir da beterraba foi amplamente incentivada por Napoleão e pôs fim à dependência da importação de açúcar de cana de outros continentes. Alemanha, França, Áustria-Hungria e Rússia impuseram-se como grandes produtores e consumidores de açúcar de beterraba. Em 1900 com a demanda explodindo, a produção total de açúcar comercializada na Europa chegou a 8.350.000 toneladas, dessa produção 5.489.000 toneladas provinham do açúcar de beterraba (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001)

Em plena revolução industrial, a inovação, como o uso do motor a vapor acionando moendas construídas em aço, as centrífugas para separação do açúcar, a evaporação múltiplo-efeito e o cozedor a vácuo, possibilitou às novas indústrias tanto de beterraba, como de cana, um novo patamar tecnológico de produção e eficiência, impossível de ser atingido pelos engenhos de açúcar de cana tradicionais, baseados em moendas de madeira movidas por animais ou rodas de água, com cozimento aberto, aquecidas a fogo direto (MACHADO, 2006).

Já a base econômica e material da produção açucareira no Brasil estava há três séculos e meio sem alterações dignas de nota. Diante do aumento nos preços dos escravizados e da emigração da mão-de-obra especializada, determinados pela expansão da produção de ouro,

além da adquirida autossuficiência europeia por meio da produção francesa de açúcar derivado da beterraba e a posterior implantação de tecnologias industriais desenvolvidas para otimizar e maximizar a produtividade do açúcar e derivados. “Fora um choque para a economia imperial, pois os engenhos movidos à força animal e fogo bruto nunca seriam capazes de alcançar a incrível eficiência da indústria europeia” (PELLEGRINI, 2009).

A transição para o período imperial não significou uma mudança na estrutura produtiva do complexo canavieiro, pelo contrário, as ‘estruturas’ de dominação do período colonial permaneceram ‘incólumes’ no setor. A economia brasileira iniciou o período republicano com a mesma estrutura de dominação no setor, e o acesso à terra em nada se alterou, pelo contrário, os obstáculos a ele foram reforçados, a terra nunca poderia ser uma coisa “pública” (RAMOS, 1991, p. 67).

Enquanto a exportação de açúcar estava entrando em um processo de perda de dinamismo, as atividades econômicas do país continuavam dependentes do comércio externo, e durante o período imperial o café se constituiu como a nova cultura de exportação, assumindo o papel de fonte de riqueza antes exercido pelo açúcar. Apesar da cultura cafeeira ter tido suas bases fundadas em características também presentes na cultura da cana-de-açúcar, um elemento chave seria modificado, pois no período do Brasil imperial a escravidão foi finalmente abolida (RAMOS, 1991).

O fim da escravidão soterrou definitivamente o modelo de produção vigente, novas e as modernas fábricas de açúcar se multiplicavam e novas regiões produtoras surgiam, como a África do Sul, Ilhas Maurício, Austrália e diversas outras, colônias inglesas, francesas ou holandesas, e enquanto isso, no Brasil, os engenhos tradicionais ainda persistiam, agonizantes e perdendo cada vez mais competitividade. Somente na metade do século XIX é que medidas para reverter essa situação começaram a ser tomadas (MACHADO, 2006).

Ao fim do século XIX com o momento bastante delicado da produção açucareira no Brasil, a modernização se tornava um imperativo para a recuperação da competitividade frente aos produtos concorrentes, já que naquela época “ainda não havia mercado interno capaz de sustentar o patamar em que se encontrava e, portanto, de servir de base para a sua reprodução ampliada (RAMOS, 1991, p. 52).

A única saída viável consistia na busca pela modernização do parque produtor, “o problema que se colocava era evidente: como promover a modernização de uma estrutura produtora num momento de crise aguda dessa mesma estrutura?” (RAMOS, 1991, p. 53). A saída, que não era muito original, foi a de engajar a ajuda do Poder Público, na figura dos governos centrais e locais. Com efeito, desde o início do século XIX já vinham sendo ouvidas

queixas dos senhores de engenho, lamentando que o governo não encorajava a importação das novas máquinas (RAMOS, 1991). Reforçando como essa fração de classe sempre precisou do auxílio do Estado para se manter.

Com a determinação do Imperador D. Pedro II, estudos foram desenvolvidos para fazer com que o Brasil voltasse a ser um produtor de destaque. Desse modo, em 1857, foi elaborado um programa de modernização da produção açucareira com um novo conceito produtivo não verticalizado (MACHADO, 2006).

Tratava-se de uma concepção formulada por empresários franceses no início do século XIX. A ideia básica era decompor a produção em duas partes, uma ligada ao cultivo da cana - a lavoura canavieira propriamente dita, e outra parte do processamento industrial - ou seja, da fabricação do açúcar. “Tratava-se, em princípio, de uma boa ideia. Se havia dado certo em outras colônias, por que não daria certo no Brasil?” (RAMOS, 1991, p. 54).

Essa política de modernização da produção açucareira, com a “importação” da ideia de constituição dos “engenhos centrais”, se baseava no princípio da divisão do trabalho e na qual caberia ao capital estrangeiro dedicar-se à atividade industrial e aos proprietários fundiários brasileiros cuidar do cultivo da cana (RAMOS, 2007).

Os Engenhos Centrais tinham a atribuição de tão somente moer a cana e processar o açúcar, sendo o cultivo e seu melhoramento responsabilidade dos fornecedores. Esses engenhos eram instalações modernas, movidas a vapor e com o melhor aproveitamento do bagaço como energia, com o princípio de não formação de latifúndios, adquirindo a cana-de-açúcar dos proprietários dos engenhos banguês<sup>9</sup> (CARVALHO, 2012).

Tal iniciativa foi destinada, a princípio, para investidores externos, através de incentivos fiscais (facilitava a importação de equipamentos) e financeiros (previa a garantia de lucros de 7% para produtores que adotassem aparelhos e processos mais aperfeiçoados) feitas pelo governo imperial. (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020; RAMOS, 1991). Nesse cenário, Campos (2001) aponta que os donos de antigos engenhos se encontravam descapitalizados e sem acesso a subsídios do governo para introduzir novas tecnologias em suas propriedades, e se organizaram para demandar iniciativas governamentais para o setor canavieiro, pois todos os créditos oficiais estavam sendo direcionados aos cafeeiros. Surgiu assim, em 1872, a Sociedade Auxiliadora de Agricultura de Pernambuco, criada com o objetivo de atuar como facilitadora na obtenção de fundos para financiamento agrícola e implantação de inovações tecnológicas no setor industrial canavieiro pernambucano (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020).

---

<sup>9</sup> Os engenhos tipo “banguês” eram aqueles movidos a tração humana, animal (engenho trapiche) ou rodas-d’água (engenho real).

Tal concepção de modernização fracassou devido à estrutura de poder vigente, tendo ocorrido modificações concentradas no processamento fabril, mas apenas de maneira parcial. Ramos (1991) detalha este processo: especialmente em Pernambuco, a concepção dos engenhos centrais esbarrou em um fator socioeconômico relacionado à própria fundação da produção de açúcar no Brasil e a toda uma estrutura de poder vigente, aspectos já explorados neste trabalho.

A concepção dos engenhos criava um problema para a manutenção da posição da classe dominante, pois retirava o controle completo sobre o processo produtivo que era base da dominação exercida pelos senhores de engenho no Nordeste. A concepção dos engenhos centrais estabelecia uma relação de subordinação fruto da organização moderna da produção fabril capitalista, colocando a matéria-prima subordinada ao processamento industrial (RAMOS, 1991).

A percepção dessas implicações levou à falta de interesse dos senhores de engenho em fornecer a cana-de-açúcar para os engenhos centrais, continuando a produzir aguardente ou mesmo açúcar pelos velhos métodos. Sem o fornecimento suficiente e regular da cana, não era possível o êxito dos engenhos centrais montados com o capital estrangeiro, “a infraestrutura teria que se adequar a super-estrutura” (RAMOS, 1991, p. 57).

Esse período, de 1870-1890, é muito importante para as definições do rumo da economia brasileira e do complexo canavieiro, especialmente no Nordeste:

Para a economia brasileira isso tem uma importância fundamental, especialmente porque o fracasso dos engenhos centrais no Nordeste simboliza o fracasso do novo na luta contra o velho, contra o arcaico, porque aponta para uma transição sem rupturas, para uma modernização que assegura o poder pré-estabelecido (RAMOS, 1991, p. 59).

Como já explorado anteriormente, essa estrutura conferia aos detentores dos meios de produção um amplo domínio sobre a sociedade local. Com o fim legal da escravidão, se perdeu o símbolo de riqueza patrimonial da era colonial e desse domínio: o número de escravizados, deixando como fonte de poder dos senhores de engenho “apenas” a propriedade fundiária (RAMOS, 1991).

Assim, decretos e leis permitiram que senhores de engenhos passassem a produzir açúcar em larga escala, montando unidades fabris com subsídios e financiamentos do governo. Assim, ricos proprietários e donos de vários engenhos foram se associando e estabelecendo suas próprias usinas, que a partir desse momento seriam o arranjo dominante no complexo açucareiro, além disso, também neste momento foi se constituindo essa configuração em que o Estado “seria o sustentáculo da modernização sem mudanças” (RAMOS, 2007). Essas novas



fábricas, denominadas usinas, significaram uma ampliação quantitativa da capacidade de produção dos antigos engenhos, cabendo destacar a introdução da centrifugação, ou seja, a produção de açúcar branco (RAMOS, 2007).

No Sudeste brasileiro, o rumo da modernização por meio dos engenhos centrais ocorreu de forma distinta. Foram aprovados 87 Engenhos Centrais e efetivamente implantados 12 projetos, que em sua maioria acabaram sendo arrematados pelos próprios fornecedores de equipamentos ou por seus prepostos, como aconteceu com o Engenho Central de Piracicaba, Porto Feliz, Raffard e Lorena, adquiridos pelos próprios franceses que os montaram, surgindo assim logo no início do séc. XX a Cia. *Sucrierie* que rapidamente se tornou a maior produtora de açúcar de São Paulo (MACHADO, FULVIO DE BARROS, 2006). Ramos (RAMOS, 1991, p. 65–66) levanta o questionamento de que

É de se supor que os seus fundadores, fazendeiros de cana e café, tiveram problemas com o processamento industrial baseado nas máquinas importadas e, endividados com os fornecedores das mesmas, acabaram por ter que vender as instalações industriais, bem como uma parte de suas terras. Isso evidenciaria a necessidade de conhecimentos técnicos especializados no processamento fabril? Ou a venda ocorreu porque o capital francês teria feito uma oferta irrecusável?

Apesar de rumos levemente distintos do Nordeste, a origem desses engenhos centrais foi a mesma, fazendeiros que utilizavam suas terras para montar unidades de processamento industrial com dinheiro do governo imperial (RAMOS, 1991). As novas indústrias assim constituídas também tinham cana própria e foram denominadas de usinas. Mesmo com as novas usinas em operação, não foi possível fazer frente à expansão do açúcar de beterraba, que por volta de 1900 ultrapassava mais de 50% da produção mundial (MACHADO, 2006).

### *1889 a 1930*

O período entre 1889 e 1930, foi iniciado com as usinas que surgiram no Império como consequência do esforço de modernização para buscar a recuperação da participação do país no comércio mundial de açúcar, participação que havia sido perdida devido ao estabelecimento de fábricas modernas para processamento de cana-de-açúcar e do açúcar da beterraba no exterior, além do fracasso da constituição dos engenhos centrais. Porém, a cada desafio ocorreram mudanças tecnológicas com o emprego de novos equipamentos e processos, a exemplo dos que permitem a obtenção de “açúcar branco” e apesar do fracasso da recuperação, as usinas passaram a ser o tipo de unidade dominante no cenário nacional, se consolidando na República

Velha (1889-1930), tanto no Nordeste como no Sudeste, “superando os engenhos e congregando, majoritariamente sob uma mesma propriedade, as duas atividades (RAMOS, 2016, p. 47).

No início do século XX, os usineiros desenvolveram diversas formas de articulação para apresentação de suas demandas financeiras e econômicas ao Estado e tornar os interesses coletivos dos empresários do setor açucareiro vistos e ouvidos. Os empresários do setor eram, muitas vezes, eles próprios, parlamentares, governadores, prefeitos, etc. Entre as articulações, temos a realização da 1ª Conferência Açucareira da Bahia em 1902, a 2ª Conferência Açucareira do Brasil em 1905 e a 3ª edição realizada em 1908, tendo como pauta os problemas da agroindústria canavieira. Também a Exposição Internacional de Aparelhos a Álcool realizada em 1903, que apresentava tecnologias que utilizavam o etanol como combustível alternativo ao querosene importado e o 1º Congresso Nacional de Agricultura que aconteceu em 1908, com o intuito de estudar as necessidades mais urgentes da lavoura canavieira em todo o Brasil (CAMPOS, 2001; PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020; SILVA; FISCHETTI, 2008)

Em 1914 com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a devastação da indústria europeia do açúcar, especialmente no norte da França, os preços de produtos agrícolas aumentaram vertiginosamente no mercado mundial, o que incentivou a construção de novas usinas no Brasil, notadamente em São Paulo, onde muitos fazendeiros de café desejavam diversificar seu perfil de produção (MACHADO, FULVIO DE BARROS, 2006; PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020; SILVA; FISCHETTI, 2008).

Com a recuperação da indústria açucareira europeia após o término da Primeira Guerra Mundial, a partir de 1920, perspectivas de problemas futuros devido a superproduções começaram a ser projetadas e levaram os produtores a solicitarem ajuda do Estado. Em 1922, por meio do Decreto nº 4.456, de 07 de janeiro de 1922 o Governo Federal “criou a Caixa Nacional de Exportação do Açúcar para o estrangeiro, com a finalidade de regular o preço interno do produto e fazer a propaganda do produto do exterior, incrementar a exportação e a fabricação de doces, confeitos e chocolates, de produção nacional” (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020, p. 360).

Com o mercado interno em grande expansão, especialmente em São Paulo, devido, principalmente, à utilização das terras dos latifúndios locais, antes reservadas à expansão da cafeicultura, o principal destino das crescentes produções estaduais era interno. Durante a depressão econômica de 1929 houve uma superprodução recorde de cana, os preços despencaram e a situação econômica da agroindústria canavieira se encontrava em um situação complicada, pois sua produção não conseguia ser escoada para o exterior, e o mercado interno

enfrentava um declínio acentuado devido à recessão global da economia brasileira provocada pela crise (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). Pernambuco era o estado que mais sentia o problema, o que explica ter sido onde surgiram as primeiras medidas estatais destinadas a indústria (RAMOS, 2016). A partir do início da década de 1930, de uma regulação tem-se o início de uma intervenção setorial que passou a marcar a história da agroindústria canavieira.

### *1931-1990*

Conforme as dificuldades e os distintos momentos pelos quais passa o setor produtivo sucroalcooleiro, a interferência do Estado se modifica. Desde as suas transformações técnicas até a busca por novos mercados, o financiamento da produção, da pesquisa e a garantia de mercado atual, com a adição de etanol anidro obrigatória na gasolina, o caminho nos leva para a ação estatal.

Para absorver parte da produção da cana-de-açúcar e atenuar os efeitos da crise, em 1931 o governo tornou obrigatória a mistura de 5% de etanol à gasolina importada, fomentando assim a utilização de álcool como aditivo ao combustível. Por meio do Decreto nº 20.401, de 15 de setembro de 1931, o governo determinou também a obrigatoriedade de depósito em armazéns de 10% da quantidade do produto que saísse das usinas com a finalidade de regularizar os preços de venda do produto e garantir a remuneração do produtor, evitando ao mesmo tempo altas excessivas dos preços para os consumidores (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). Como apontam Ramos e Szmrecsányi (2012, p. 92)

Como tal controle da oferta foi acompanhado de uma administração estabilizadora ou de defesa dos preços do açúcar, e logo depois também da cana, percebe-se claramente quão atrativa passou a ser a constituição de empresas destinadas à exploração da produção de cana e de açúcar em São Paulo. A ação estatal preocupou-se também em reduzir a oferta de açúcar através do redirecionamento da moagem da cana para obtenção de álcool destinado ao uso como combustível. Chegou mesmo a promover a transformação ou conversão de açúcar em álcool. Isto explica porque alguns grupos adentraram o complexo produzindo não açúcar, mas álcool.

É nesse contexto de controle da produção diante dos riscos eminentes da superprodução que surge o Instituto do Açúcar e Álcool (IAA), criado pelo governo Vargas em 1933, que sucedeu a Comissão de Estudos sobre Álcool Motor (criada em agosto de 1931) e da Comissão de Defesa da Produção Açucareira (CDPA), criada no mesmo ano, o governo federal chamou para si a responsabilidade de regular mais fortemente o mercado de açúcar, estabelecendo preços e quotas de produção, tanto de açúcar como de cana (MACHADO, FULVIO DE BARROS, 2006; RAMOS, 2016).

A regulação foi demandada pelos próprios produtores (usineiros e fornecedores da cana-de-açúcar) do Nordeste, principalmente de Pernambuco e Alagoas, assim como dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que eram os quatro maiores produtores da época (RAMOS, 1991). O mecanismo de controle adotado pelo IAA foi o regime de cotas, onde se atribuía a cada usina brasileira uma determinada quantidade de cana a ser moída, a produção de açúcar e também a de álcool. A aquisição de novos equipamentos ou a modificação dos existentes também tinha de ser autorizado pelo IAA (MACHADO, FULVIO DE BARROS, 2006).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, devido às restrições marítimas pelo risco representado pelos submarinos alemães à navegação na costa brasileira, houve dificuldades para a exportação do açúcar e o desabastecimento das regiões sul e sudeste, já que o transporte era feito pelo mar (SZMRECSÁNYI, 1991). O IAA foi pressionado pelos usineiros paulistas a flexibilizar a Lei 178, de 1936, que limitava o potencial produtivo das usinas (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). A solicitação foi aceita e as usinas paulistas nos dez anos subsequentes multiplicaram por quase seis vezes sua produção e no início da década de 50 ultrapassaram a produção do Nordeste, encerrando assim um período de mais de quatrocentos anos de hegemonia produtiva da região que foi o berço para o desenvolvimento da produção açucareira no Brasil (MACHADO, FULVIO DE BARROS, 2006).

O desabastecimento em função da guerra criou as condições necessárias para a expansão da produção de açúcar nas regiões que anteriormente o importavam do Nordeste, dando origem, assim, à definitiva transferência do eixo da produção canavieira e açucareira para os estados do Sudeste do Brasil, uma transferência que só chegou a se completar de fato na década de 1950, mas que já podia ser percebida ao término do conflito. (SZMRECSÁNYI, 1991, p. 59)

Mesmo que o consumo interno de açúcar do Brasil tivesse aumentado desde a década de 1930, em consequência do crescimento da população do país, da aceleração dos seus processos de urbanização e de industrialização, e da elevação de seus níveis de renda per capita, tanto a produção como, principalmente, a capacidade produtiva do setor tiveram uma expansão ainda mais rápida. Além de tentar controlar essa expansão, as saídas para enfrentar a situação eram duas: o aumento das exportações brasileiras de açúcar, ou mediante a expansão da produção de álcool no país para absorver a oferta de cana, ambas foram tentadas pelo IAA (SZMRECSÁNYI, 1991).

A produção de álcool passou a ser estimulada por meio da mistura obrigatória do anidro à gasolina importada, o maior percentual de mistura ocorreu durante a Segunda Grande Guerra, quando chegou a 42%; situou-se em 15% nos dez anos seguintes; em 18%, entre 1956 e 1960;

caiu para 13,8%, entre 1961 e 1965; ficou abaixo de 2%, entre 1966 e 1970; em 2,2%, entre 1971-1975; em 1,2%, em 1976; e em 4,8%, em 1977 (Ramos, 2009, p. 246). O IAA promoveu

uma substancial elevação dos preços pagos aos produtores, ao estabelecer uma taxa de conversão de 44 litros de álcool por saco de açúcar de 60 quilos. Esse incentivo fora adotado para estimular os produtores a canalizar toda a matéria-prima disponível para a fabricação de álcool "direto", em vez de destiná-lo à produção habitual de açúcar acrescido do álcool "residual" derivado do melaço (SZMRECSÁNYI, 1991, p. 70).

As medidas adotadas pelo IAA também abrangeram a proteção dos fornecedores e trabalhadores da lavoura canavieira, em função do poder econômico dos usineiros, o que levou ao Estatuto da Lavoura Canavieira em 1941, com o que o Estado passou a administrar os conflitos sociais do interior da cadeia produtiva. (RAMOS, 2016; SZMRECSÁNYI, 1991). Quanto aos fornecedores (produtores rurais que vendiam cana-de-açúcar para as usinas), duas medidas principais do estatuto foram:

*i*: estabelecimento de um sistema de quotas de produção de cana vinculadas às quotas de produção de açúcar das usinas que os fornecedores abasteciam; e *ii*) determinação legal de preços da cana fornecida. Quanto aos trabalhadores, foram criadas medidas igualmente protetoras. Tudo isto acabou por criar uma legislação que era mais agrária que trabalhista (RAMOS, 2016, p. 50)

O sistema de quotas de produção de açúcar teve também como objetivo conter o grande avanço da produção paulista, que sinalizava o fim da entrada do produto nordestino na região Sudeste (RAMOS, 2016).

Assim, o IAA passou a administrar os conflitos regionais da cadeia produtiva. Também acabou arcando com o custo decorrente das exportações de açúcar, que foram onerosas na maioria dos anos que se seguiram até o final da década de 1950. Foi estabelecida a prioridade no abastecimento do mercado interno através do monopólio estatal de vendas externas, extinto apenas no final de 1988 (RAMOS, 2016).

A progressiva normalização da produção europeia e do comércio internacional após a guerra logo começaram a minar os preços do produto, forçando o governo a voltar a subsidiar suas vendas externas. A fim de reduzir o montante desses subsídios e, ao mesmo tempo, procurar melhorar o perfil deficitário da balança comercial, mediante a diminuição das importações de petróleo e seus derivados, o Instituto procurou de várias formas incentivar a produção nacional de álcool, política dificultada pelos baixos preços do petróleo no mercado internacional, sendo assim, inteiramente abandonada no início da década de 1950, com a criação da Petrobras e a implantação de suas primeiras refinarias (SZMRECSÁNYI, 1991, p. 61)

No início da década de 1960, o IAA passou a se preocupar mais com a exportação, seja em função da entrada do açúcar brasileiro no mercado norte-americano, seja em função do fato de que havia um pessimismo quanto ao abastecimento futuro, o que ficava claro nas análises inclusive de organismos internacionais, prevendo-se uma escassez generalizada e, portanto, um longo período de preços elevados no mercado mundial. Assim,

o IAA criou, em 1961, sua Divisão de Exportação, embora há muito tempo tivesse um escritório de representação em Londres. Esta nova orientação quanto ao possível destino de boa parte da produção nacional terá importantes desdobramentos na evolução futura e na estrutura de produção de açúcar e de álcool do País, em meados da década de 1960, o Brasil já era o quarto maior produtor mundial de açúcar centrifugado, com um total produzido quase quatro vezes maior do que o de 1929 (RAMOS, 2007, p. 575).

Entre 1968 e 1975, o preço médio do açúcar no mercado livre mundial elevou-se enormemente, passando de US\$ 54,42/t para US\$ 631,27/t, acompanhando o movimento altista decorrente da especulação com commodities que ocorreu na época, o que incentivou o aumento da capacidade de produção de açúcar no Brasil (RAMOS, 2016, p. 50). Em 1976, o preço médio caiu para US\$ 250,01/t e para níveis mais baixos nos três anos seguintes. Uma crise de superprodução se sucedeu novamente, com o agravante das generosas políticas de financiamento com juros subsidiados que foi concedida aos produtores, majoritariamente aos usineiros (RAMOS, 2012, 2016).

Nesse período “foram concedidas, principalmente aos usineiros, condições de financiamento extremamente benéficas, cujo principal componente foi juro negativo” (RAMOS, 2012). Para sorte de tais produtores, os dois choques de preço de petróleo (o primeiro em 1973, elevou o preço *spot* do barril de US\$ 2,13 na média de julho/agosto/setembro para US\$ 18,02 em novembro; o segundo, em 1979, elevou tal preço da média de US\$ 13,63 em outubro/novembro/dezembro de 1978 para US\$ 18,49 em janeiro e para US\$ 27,38 em fevereiro) (RAMOS, 2012). Isso justificou

novo apoio estatal para um novo ciclo expansivo, agora para a produção de álcool, que até então era secundária ou subsidiária (...) Esse novo apoio estatal efetivou-se com a criação do Programa Nacional do Álcool em 1975, amplamente reformulado em 1977. (...) com o advento do Proálcool, em 1975, ficou mais explícita a associação entre a produção açucareira e a alcooleira, já que se servem da mesma base agrícola e agrária, e da mesma estrutura de produção. (RAMOS, 2016, p. 48)

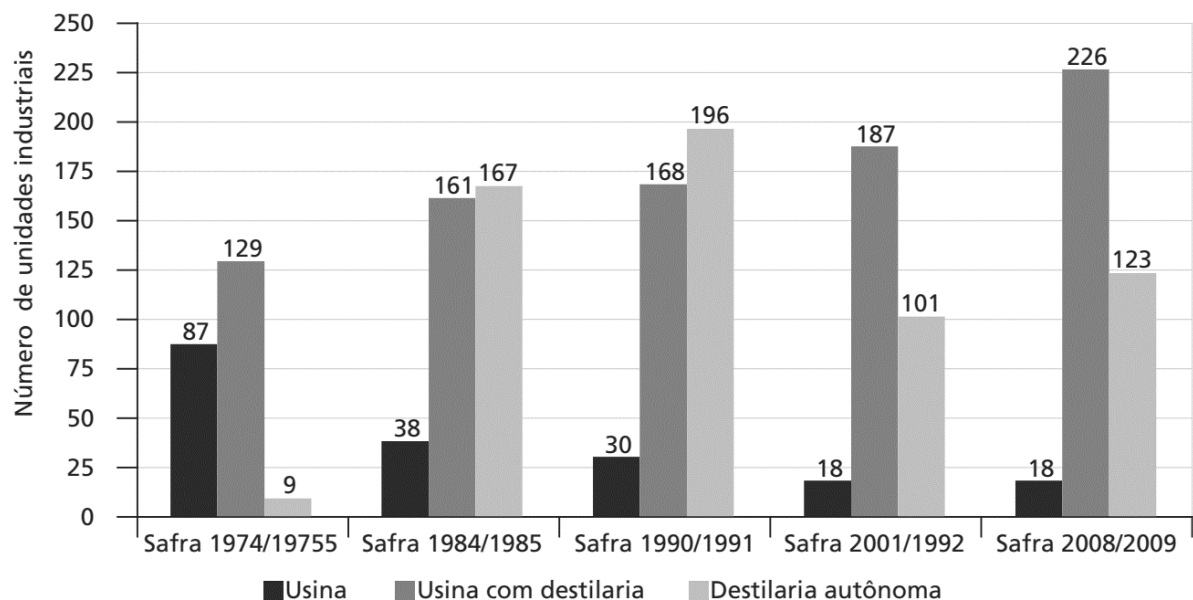
O aumento da produção de álcool estava amparado na justificativa da necessidade do país vir a encontrar um sucessor viável para a gasolina com o objetivo de aliviar as pressões sobre a balança comercial ocasionadas pela elevação dos preços internacionais do petróleo, que

era então ainda preponderantemente importado (SZMRECSÁNYI, 1991). Mas na verdade o que se pode concluir é que o Proálcool foi formulado e estabelecido mais como uma alternativa para a previsível capacidade ociosa da agroindústria canavieira do que como uma solução para a “crise energética” brasileira, o governo brasileiro criou uma Comissão Nacional do Álcool, formada por representantes de vários ministérios envolvidos no Programa e a Petrobras foi designada para absorver e distribuir a totalidade da produção de álcool combustível (SZMRECSÁNYI, 1991). Fica clara a capacidade do setor em imprimir seus interesses nas ações e na construção de políticas estatais e como o Estado privilegia determinadas classes e suas frações.

Ao mesmo tempo foram criadas linhas de crédito especiais para a instalação e ampliação de destilarias vinculadas a usinas de açúcar, as chamadas destilarias anexas, bem como para a construção de novas unidades produtivas independentes das mesmas e especializadas na produção de álcool, as destilarias autônomas, como demonstra a **figura 1**. Todas

as condições para a concessão desses financiamentos, parcialmente custeados por empréstimos externos (inclusive do Banco Mundial), eram extremamente favoráveis para os que quisessem valer-se deles, com taxas subsidiadas de juros e de correção monetária, cujos níveis eram muito inferiores aos da inflação da época e, principalmente, dos anos posteriores (SZMRECSÁNYI, 1991).

Figura 1 - Tipos de unidades fabris da agroindústria canavieira



Fonte: Ramos (2016) com base em Baccarin (2005) e Bressan Filho e Andrade (2010).

Com o segundo choque do petróleo em 1979, foi lançada a segunda fase do Proálcool.

Sua principal meta quantitativa era o atingir de uma produção de 10,7 bilhões de litros em 1975 e, qualitativamente, transferir a ênfase da produção do álcool anidro, utilizado como aditivo à gasolina, por uma ênfase na produção de álcool hidratado, o qual seria usado com combustível exclusivo em substituição à mesma (SZMRECSÁNYI, 1991).

Para tanto, uma série de estímulos ao consumo foram adotadas, como a fixação do preço do etanol de 65% em relação à gasolina, a isenção do IPI para carros movidos a álcool e adição de 22% de álcool anidro à gasolina (SHIKIDA; BACHA, 1999). Lopes (1996) aponta que nesse período por volta de US\$ 5,4 bilhões foram investidos, absorvidos em sua maior parcela por São Paulo. A sinergia do programa nesse período foi intensa, ao ter impactado na agricultura, indústria, comércio e serviços, pois tanto o interesse do setor canavieiro, como das indústrias de bens de consumo e consumidores finais foi atendido (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020, p. 365). Tal expansão foi possível em grande medida em decorrência dos novamente fartos e baratos financiamentos, os quais permitiram

o surgimento de novos produtores e grande expansão dos tradicionais grupos usineiros, que não só anexaram destilarias às suas usinas, como montaram unidades autônomas em áreas antes ocupadas por pecuária e outras lavouras. Além das medidas de financiamento à produção, outras ocorreram em paralelo para tornar viável a atividade produtiva, neste segundo momento da sua história recente (RAMOS, 2016, p. 52).

Nos primeiros dez anos de existência do Proálcool, a produção brasileira de álcool aumentou a uma taxa média de 35% ao ano, sem que o setor deixasse de produzir volumosas quantidades de açúcar, tanto para a exportação como para o mercado interno. Mas Pereira e Wesz Junior (2020, p. 366) ressaltam que “uma tão rápida expansão só era possível à custa de grandes e graves distorções”. No plano agrícola, ela provocou o excessivo crescimento de uma monocultura e da concentração fundiária. Além disso, no plano energético seus efeitos levaram a agroindústria canavieira um confronto direto, primeiro com a Petrobras, depois com o Governo.

O preço do petróleo no mercado mundial passou a cair depois de 1981, tendo chegado, em 1986, a apenas US\$ 7/barril, além disso, “outro fato tornou as coisas mais difíceis: a crise fiscal que se manifestou tanto no âmbito do governo federal como no dos governos estaduais” (RAMOS, 2016, p. 53). A crise impôs limites aos financiamentos subsidiados e às renúncias fiscais que favoreciam o mercado de álcool.

Contudo, pode-se afirmar que a “pá de cal” lançada sobre o mercado do álcool deveu-se à falta do produto nos postos de combustíveis em 1989 e 1990, Ramos (2009) considera que



era impossível o crescimento da produção acompanhar, em quantidade e ritmo requeridos, o da sua demanda, decorrente da velocidade com que crescia, na segunda metade da década de 1980, a venda de automóveis movidos exclusivamente com base nele. Não se pode menosprezar o fato de que antigos e novos produtores da agroindústria canavieira escolhem produzir o álcool ou o açúcar de acordo com os lucros da produção integrada (RAMOS, 2016).

Durante a década de 1979 a 1989, os preços internacionais do petróleo diminuíram substancialmente. Ao mesmo tempo, o Brasil foi se tornando cada vez mais autossuficiente nesse produto, reduzindo as suas importações para menos que 40% dos seus níveis de consumo corrente, com isso, o Programa do Álcool foi se tornando cada vez mais caro e menos necessário para o país (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020; RAMOS, 2007).

A partir de 1986, os créditos públicos de investimento do Proálcool foram, praticamente, zerados e o preço do álcool passou a ser fixado abaixo do custo de produção médio das usinas e destilarias, a produção sucroalcooleira se estagnou entre 1986 e 1990 e houve a crise de abastecimento de álcool, assim, tivemos uma abrupta diminuição na venda de carros a álcool (BACCARIN, 2005). Além disso, nos anos 90, além da manutenção do preço do petróleo em nível baixo e do aumento da sua produção em território nacional, novas condições no mercado de automóveis mostraram-se desfavoráveis à continuidade do Proálcool. Optou-se pela produção de carros populares, sem que houvesse diferenciação tributária entre as versões a gasolina e a álcool, até o final da década de 1990, praticamente, não se produziram carros populares com motores a álcool no Brasil (BACCARIN, 2005).

Ao mesmo tempo, a opção clara da política econômica foi pela adoção de medidas de caráter neoliberal, de menor intervenção na economia e de desregulamentação dos mercados. Se as condições, de maneira geral, apontavam para a desregulamentação e o menor amparo público ao complexo sucroalcooleiro, também houve resistência à sua efetivação, de empresários e de seus representantes institucionais. Baccarin (2005) ressalta as matrizes dessa resistência, relacionadas com o tipo e a localização das unidades produtivas e com a conjuntura dos mercados de açúcar e álcool, a resistência à desregulamentação tendeu a ser maior entre os empresários das regiões menos competitivas (especialmente, do Nordeste) e os proprietários de destilarias autônomas. “As condições favoráveis no mercado internacional do açúcar, em boa parte dos anos 1990, serviram para amenizar essa resistência” (BACCARIN, 2005, p. 264).

A conclusão que pode ser extraída dos acontecimentos e das interações entre Estado e mercado nesse primeiro período é que a intervenção estatal pode ser parcialmente responsabilizada pelos problemas relacionados à dinâmica da agroindústria canavieira do Brasil,

isto porque ela criou um “guarda-chuva” protetor, restritivo e financiador de uma burguesia de origem agrária que montou fábricas em áreas não necessariamente apropriadas para a produção competitiva (RAMOS, 2016, p. 63).

Sedimentando um perfil de comportamento setorial que pouco contribuiu para fundamentar um setor ou uma ação empresarial marcada pela inovação e pela competição. Porém, podemos também concluir que as frações de classe ligadas ao setor perseguiram seus interesses econômicos, a despeito da lógica de mercado, estando inseridas na construção das institucionalidades como o IAA e o Próalcool, e imprimindo na ação governamental ações como:

*i)* o não financiamento de investimentos, durante o Próalcool, de equipamentos importados, à época mais eficientes; *ii)* a manutenção do sistema de pagamento da cana com base no seu peso e não na sua qualidade, até meados da década de 1980; e *iii)* a determinação legal de preços, bem como a garantia de mercado tanto para a cana como para o açúcar e o álcool, cujos níveis tinham em conta elevados custos de produtores marginais.

O que gerou um padrão criado no interior do complexo à época marcado pela

incorporação de terras, dada a sua disponibilidade, internas aos latifúndios preteritamente constituídos e/ou os em constituição, seja nos estados de ocupação antiga, seja nos estados da fronteira agrícola; na utilização de grandes contingentes de trabalhadores não qualificados, para os quais a referência é o pífio salário mínimo brasileiro; e, finalmente, mas não de menor importância, no acesso a recursos financeiros públicos, fartos e baratos (RAMOS, 2012, p. 16–17)

Se tratando do açúcar, nos anos finais do século XX, o crescimento contínuo de mais de 500 anos do consumo mundial começou a se estabilizar, entrando numa fase de crescimento nitidamente mais lento que o crescimento da população (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001). Isso ocorreu principalmente nos países desenvolvidos, já que nos países em desenvolvimento ainda há um grande potencial de crescimento do consumo em virtude das atuais restrições de renda de populações (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Embora a América Latina já tivesse um elevado nível de consumo de açúcar per capita, o aumento do consumo nos países asiáticos manteve os níveis do consumo mundial de açúcar, com a expectativa que o fenômeno se repetisse para a África. A participação do açúcar de cana no mercado mundial de açúcar, cresceu dos 55 a 60% desde antes da segunda guerra para os 72% em 1998 em função do colapso da produção de açúcar de beterraba da antiga União Soviética, projetando uma participação de 80% (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Porém, a última década do século XX foi marcada por crises de superprodução, níveis de estoques acumulados elevados e tendências de persistentes quedas nos preços do açúcar. Os preços baixos e os aumentos de produtividade, que têm sido conquistados pelos países produtores, não têm conseguido ampliar o mercado nos países importadores, já que a maioria desses tem políticas fortemente protecionistas para suas produções domésticas de açúcar ou substitutos, com esses mercados domésticos sofrendo pouca influência das oscilações no mercado mundial de açúcar (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

Esse quadro de saturação do mercado de açúcar levou as empresas produtoras de açúcar a adotarem estratégias baseadas na diferenciação do produto e na diversificação produtiva, desde alterações químicas na sacarose para redução calórica, em associação e misturas com adoçantes sintéticos, com adição de sabores, açúcar mascavo e “étnicos” de diferentes qualidades e açúcar VHP orgânico<sup>10</sup> (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001).

#### *Redemocratização, renascimento e crise do setor*

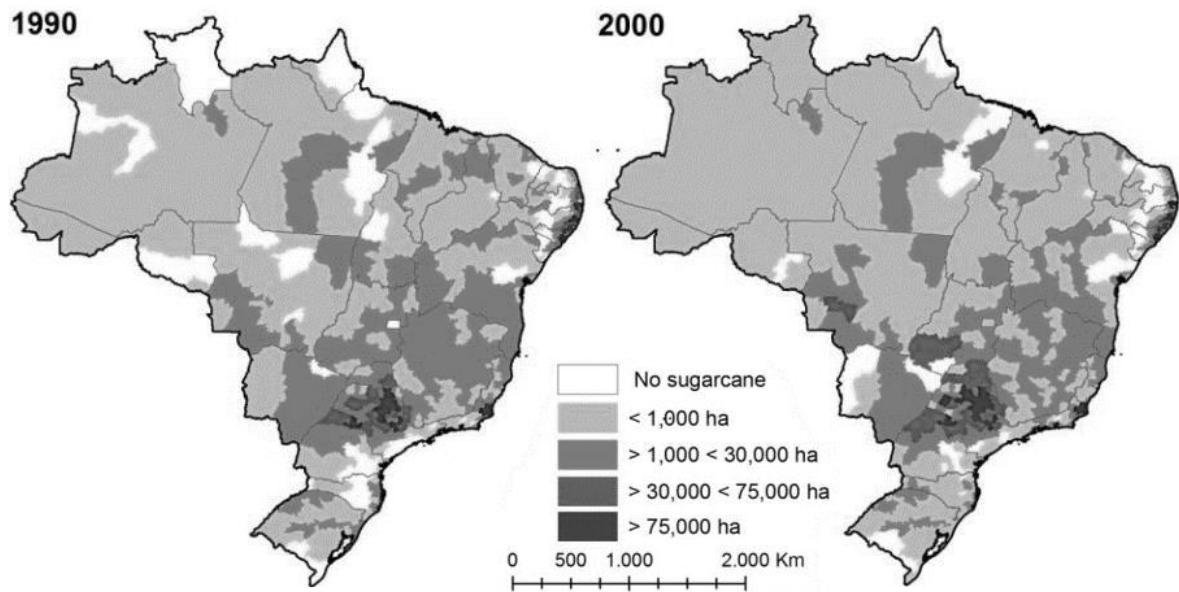
A medida provisória de extinção do IAA foi convertida na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, sendo no mesmo dia criado o Programa Nacional de Desestatização, pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, com objetivo principal de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020).

Como balanço do período, Carvalho e Shikida (2004) comentam que os impactos oriundos da desregulamentação do setor no processo de desenvolvimento desta agroindústria afetaram positivamente a produção de cana, álcool e de açúcar. Fato que pode ser visualizado na **figura 2**, onde fica clara a contínua evolução da área cultivada com cana-de-açúcar entre a década de 1990 até 2000.

---

<sup>10</sup> Açúcar VHP (Very High Polarization) orgânico é um tipo de açúcar orgânico bruto, não refinado e de cor marrom claro. É produzido a partir do caldo da cana-de-açúcar orgânica, que passa por um processo de evaporação, cristalização e centrifugação, resultando em um açúcar com alto teor de sacarose e sem a adição de produtos químicos.

Figura 2 - Área cultivada de cana-de-açúcar por microrregião no Brasil entre 1990 e 2000



Fonte: Leite e Wesz (2016)

Apesar de a liberalização ter sido iniciada em 1989, com o fim do monopólio do IAA no comércio externo de açúcar, alcançando seu ponto máximo na extinção do órgão, em março de 1990, o fato é que “os preços de três dos principais produtos setoriais – a cana, o açúcar cristal *standard* e o álcool hidratado – foram liberados apenas em fevereiro de 1999, medida, por diversas vezes, adiada por motivos políticos e eleitorais” (RAMOS, 2016, p. 63).

A intervenção tornou-se uma regulação pouco efetiva e errática, a regulação manteve a obrigatoriedade de mistura de álcool à gasolina, bem como estabeleceu o apoio à estocagem de álcool, financiamentos com juros baixos ou subsidiados, apoio às pesquisas e aos investimentos para a produção, melhoramento da cana, aquisição de máquinas e equipamentos (BACCARIN, 2005; RAMOS, 2016).

Nesse contexto de liberalizações, a busca por recursos de poder se torna ainda mais crucial, nele cresceram os processos de fusões e aquisições e novos produtos emergiram, fatores que desencadearam uma nova forma de governança nos anos 1990, modificando a estrutura de oportunidades produtiva e organizacional e as relações de poder na agroindústria sucroalcooleira, especialmente do Estado de São Paulo (DE MELLO; PAULILLO, 2005). Com o “afastamento do Estado da regulação do setor sucroalcooleiro, as organizações de interesses são obrigadas a se reformular, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação.” (DE MELLO; PAULILLO, 2005, p. 55).

O fim do aparato de sustentação estatal que garantia a realização de lucros ao setor se impôs como desafio aos membros das associações do setor. É neste contexto que, em 1997,

surge a UNICA, a entidade foi uma tentativa de unificar as ações das indústrias paulistas para lidar com o novo ambiente desregulamentado e de solucionar o problema da representação heterogênea, que enfraquecia o poder de negociação da classe, assim a entidade surgiu aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes em São Paulo (DE MELLO; PAULILLO, 2005).

Ramos (2016) analisa o ajuste de mercado decorrente da transição do regime intervencionista para o regulacionista na década de 1990 e destaca a positiva evolução do rendimento agrícola da cana, que se elevou em quase 11% no período, em contraposição, a participação da cana moída procedente dos fornecedores que caiu 14%, mostrando o efeito que o fim da administração do preço da matéria-prima teve sobre os fornecedores<sup>11</sup>. Em 1998, essa administração do preço da matéria-prima foi substituída pelo advento do Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool (Consecana)<sup>12</sup>, ainda ativa hoje, cuja principal atuação é a remuneração da cana baseada no seu teor de sacarose ou Açúcar Total Recuperável (ATR), com base nos preços do açúcar e do álcool tanto no mercado interno como no externo (RAMOS, 2016).

O surgimento do Consecana é fruto de conflitos entre fornecedores e usinas na determinação da remuneração da tonelada nesse período de livre mercado após a mudança da regulamentação estatal sobre o setor, conflitos que levaram organizações representativas de fornecedores de cana e usinas – ORPLANA<sup>13</sup> e UNICA – a “se uniram no intuito de apresentar regras de relacionamento entre os mesmos e viabilizar um sistema de pagamento da matéria-prima”, esse modelo se estabeleceu como padrão para as contratações de fornecimento de cana, principalmente em São Paulo e no Paraná (FELTRE; BENZAQUEN PEROSA, 2020, p. 30), Assim, preço final da cana passou a ser estabelecido de acordo com a qualidade, o preço médio do açúcar total recuperável (ATR) e a participação no custo da cana no custo do açúcar e álcool (CONSECANA, 2006, p. 112).

Ramos (2016) aponta ainda que a área média colhida de cana no Brasil passou de 9,4 ha, em 1985, para 11,2 ha em 1995/1996, e 28,9 ha, em 2006, enquanto a área média total dos estabelecimentos com atividade econômica na lavoura canavieira passou de 89,08 ha para

---

<sup>11</sup> O rendimento agrícola é representado pela medida t/ha (tonelada por hectare).

<sup>12</sup> O CONSECANA é uma associação civil, sem fins lucrativos, formada por produtores de cana e industriais produtores de açúcar e álcool. O sistema é considerado um arranjo ou modelo de governança privada no contexto do agronegócio brasileiro.

<sup>13</sup> A Organização de Associações de Produtores de Cana do Brasil (ORPLANA) foi fundada em 1976 com o objetivo de organizar a classe dos produtores. Hoje, tem sede em Ribeirão Preto, SP, e conta com 32 associações de fornecedores de cana, 24 no estado de São Paulo, 1 no Mato Grosso, 1 no Mato Grosso do Sul, 3 em Minas Gerais e 3 em Goiás. A partir de setembro de 2019 a ORPLANA passou a ter abrangência nacional.

115,13 ha e 132,62 ha, e o número de estabelecimentos diminuiu de 85.048 para 64.431 e 64.812, respectivamente, o que evidencia como apenas áreas colhidas e estabelecimentos maiores têm conseguido se manter na agroindústria, além da tendência a maior concentração de terras.

Em 2003, o advento do automóvel *flex fuel* – um veículo originalmente movido a gasolina que foi adaptado para consumir, em quaisquer proporções, a mistura álcool hidratado-gasolina – possibilitou a recuperação do mercado de álcool hidratado (RAMOS, 2016). Muitos países adotaram ou ampliaram políticas voltadas ao uso de combustíveis alternativos, levando a que o setor privado e o público no Brasil assumissem posição extremamente otimista quanto à possibilidade de o país se tornar um grande exportador de álcool anidro, havia a expectativa de que o Brasil seria o principal fornecedor de bioetanol combustível no mercado internacional (RAMOS, 2016).

Entidades ligadas aos usineiros também foram bastante otimistas quanto às projeções do potencial de exportação de etanol, Ramos (2016) assinala que, na época, seus representantes estimaram que seriam necessárias mais de cem novas usinas e apontaram o montante de recursos que seriam necessários para isto, tanto por parte dos agentes privados como por parte do governo. O fato é que, na média dos anos de 2011, 2012 e 2013, as exportações de etanol representaram apenas algo em torno de 10% da produção nacional, já que nosso maior importador, os Estados Unidos, tornou-se o maior produtor mundial de álcool (RAMOS, 2016). O autor indica que “o exagerado otimismo de muitos quanto à possibilidade da exportação de etanol subestimou o fato de que, principalmente, os países desenvolvidos não pretendiam e não querem depender da importação de energia em proporções significativas” (RAMOS, 2016, p. 68).

A partir de 2008, a economia mundial foi ainda acometida por uma crise financeira global, e nesse período, com a ausência de planejamento e de uma política setorial, condições climáticas pouco favoráveis e a volatilidade nos mercados financeiros, o setor sucroenergético passou por sérios problemas, devido principalmente a seu alto endividamento em dólar, o que levou a descapitalização de muitas usinas e produtores (RAMOS, 2012, 2016).

Se tratando do açúcar, a partir de 2008, as exportações padeceram de forma imediata aos efeitos da crise externa, impactando o PIB nacional, várias empresas faliram e, além disso, muitas empresas recorreram aos benefícios legais, recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020).

Aproximadamente um terço do setor passou por dificuldades e a solução encontrada foi a reestruturação financeira e societária dos empreendimentos, através de fusões, incorporações,

transformações e cisões (NEVES; TROMBIN, 2014; NUNES, 2018; SHIKIDA; JUNIOR, 2017). Quase de forma unânime, os produtores e seus representantes responsabilizam o preço da gasolina por tal crise, afirmando que isto atinge a competitividade do álcool (RAMOS, 2016). Além do preço da gasolina, ocorreu o fim da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)<sup>14</sup>, que representou uma perda potencial de faturamento de quase R\$ 10 bilhões por safra, a Cide sobre a gasolina começou a ser reduzida em meados de 2008, foi zerada em meados de 2012 e retornou em maio de 2015 (RAMOS, 2016, p. 70).

Observando a realidade do setor, mesmo com o fim do período de intervenção setorial para o período de regulação, nota-se que a atividade canvieira não saiu de um endividamento de grandes proporções, que foi acumulado nos anos anteriores a 2008. Os dados indicam que, mesmo após a entrada em uma fase de grande produção, do aumento das vendas internas e externas de açúcar e etanol, e mesmo antes do controle de preços da gasolina, as dificuldades do setor persistiam (RAMOS, 2012).

Componente da dificuldade de competitividade do álcool diante da gasolina, incluem nos últimos anos, a elevação dos custos de produção e o efeito das perdas de rendimentos (tanto agrícola como industrial) ocasionados pelos problemas climáticos nas safras. Estas dificuldades devido a fenômenos naturais foram significativamente ampliadas devido ao reconhecido recuo e mesmo ao abandono dos tratos culturais dos canaviais, motivados pelas dificuldades financeiras dos produtores, além, é claro, da menor tributação e contenção dos preços da gasolina no mercado interno. Além disso,

não se pode menosprezar, como já abordado, a dificuldade de superação de comportamentos – cujas marcas são o patrimonialismo e a dependência do protecionismo estatal – que fundamentaram uma estrutura produtiva com viés, não obstante o progresso técnico que ocorre (RAMOS, 2016, p. 71).

Ramos conclui que a competitividade da produção de etanol está condicionada, então, a níveis maiores de preços da gasolina ou de subsídios que viabilizem o mercado de álcool, conclusão que nos remete as críticas já apresentadas acerca do advento e da trajetória do Proálcool.

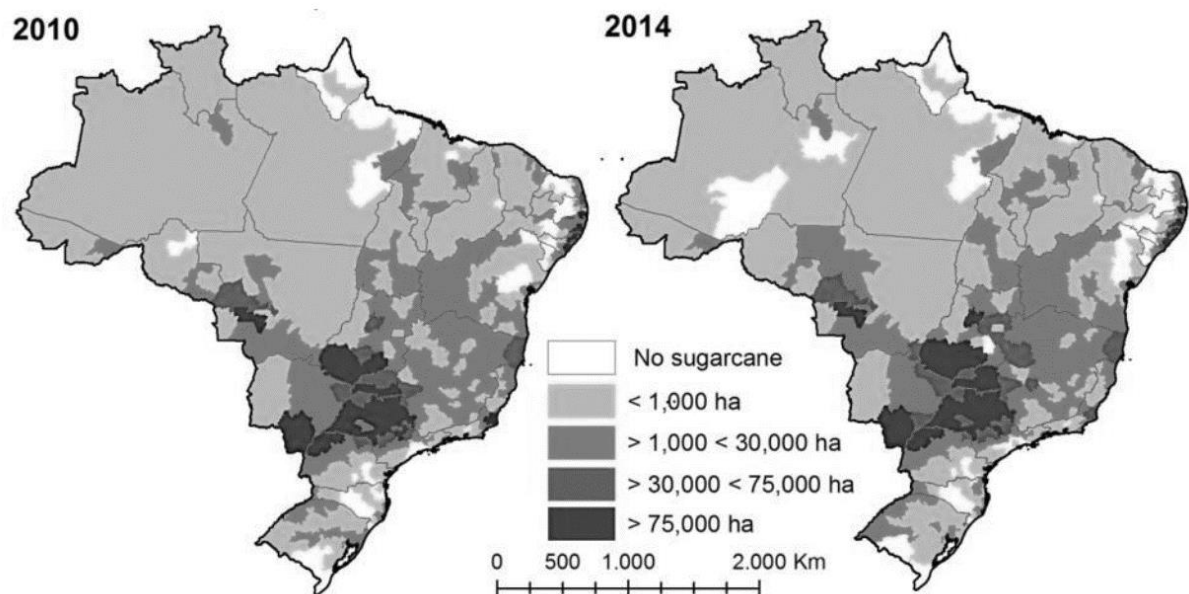
Atendendo a diretrizes europeias de importação de biocombustíveis, em 2009 foi aprovado o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar (ZAE), pelo Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, depois substituído pelo Decreto nº 10.084, de 5 de novembro de 2019

---

<sup>14</sup> A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) é um tributo federal que incide sobre a importação e a comercialização de combustíveis, como gasolina, diesel, querosene, gás natural e seus derivados. O objetivo da Cide é intervir no domínio econômico para regular o mercado de combustíveis e financiar programas de infraestrutura e desenvolvimento tecnológico.

(PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). O estudo desenvolvido pela Embrapa identificou áreas aptas para expandir o plantio da cana-de-açúcar com crédito rural público, a análise ponderou a aptidão do solo, o risco climático, o uso e a cobertura da terra, bem como a existência de restrições legais e ambientais, os resultados identificaram aproximadamente 64 milhões de hectares aptos para o plantio mecanizado da cana (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). Podemos observar na **figura 3** a evolução acelerada da área de cultivo canavieiro no Brasil do ano de 2010 até 2014.

Figura 3 - Área cultivada de cana-de-açúcar por microrregião no Brasil entre 2010 e 2014



Fonte: Leite e Wesz (2016)

Em 2014, em resposta ao envelhecimento de diversos canaviais e as dificuldades financeiras enfrentadas pelos produtores, foi instituído o Programa de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais (ProRenova-Rural), medida tomada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aumentar a produção de cana-de-açúcar por meio do financiamento à renovação e implantação de canaviais. Também foi criado em 2015, o Programa de Certificação da Bioeletricidade, idealizado pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA) em parceria com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (ABRACEEL), com o objetivo de estimular a expansão da bioeletricidade (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020).

Em 2017, o Centro de Tecnologia Canavieira teve aprovação junto à Comissão Técnica



Nacional de Biossegurança (CTNBio) para o uso comercial da primeira cana-de-açúcar geneticamente modificada. Essa nova variedade possui como característica principal a resistência à broca da cana, principal praga que ameaça a cultura. Ainda em 2017, foi instituída pelo Governo Federal a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)<sup>15</sup>, tendo como principais objetivos:

- I - contribuir para o atendimento aos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;
- II - contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis, inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida;
- III - promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e
- IV - contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis. (BRASIL, 2017)

Essa política procura reconhecer o papel estratégico dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, e sua discussão tem estado presente na maioria das reuniões da câmara setorial do açúcar e álcool. De acordo com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2020), as principais ferramentas que a RenovaBio utilizará para estimular o aumento da produção e da participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes do país, será a adição compulsória de biocombustíveis aos combustíveis fósseis, os incentivos fiscais, financeiros e creditícios e a definição de metas nacionais de descarbonização para o setor de combustíveis, com a respectiva emissão de Créditos de Descarbonização (CBIOS) (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020). Assim, conforme estimativas do Comitê responsável pela regulamentação do Programa, as futuras políticas nacionais energéticas devem demandar um aumento substancial na produção de etanol combustível, passando de 27 bilhões de litros em 2017 para 47 bilhões de litros em 2028 (CEPEA, 2018).

Na década de 1930 havia uma melhor distribuição produtiva entre os estados, entretanto se destacavam os estados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Alagoas e Rio de Janeiro, esses cinco estados detinham 68,9% da área colhida, 68,6% da cana, 70,9% do açúcar e 27,9% do etanol produzidos no país. Durante a expansão do setor, o estado do Rio de Janeiro chegou a possuir 14% da área colhida, 22% da cana e 18% do etanol produzidos no Brasil, contudo com a transição dos arranjos produtivos, os cinco estados que se destacaram foram São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e Paraná que respondem por 86,8% da área colhida, 89,4%

---

<sup>15</sup> Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

da cana, 89,4% do açúcar e 87,46% do etanol produzidos pelo país. Merece destaque o estado de São Paulo que passou de sexto maior produtor em 1931 para o maior player em 2018, com 55,3% da área colhida, 58% da cana, 62,5% do açúcar e 48,2% do etanol produzidos nacionalmente (PEREIRA; WESZ JUNIOR, 2020, p. 375–376).

Mato Grosso do Sul e Paraná emergiram como importantes produtores do setor, tendo em vista que em 1931 o estado do Mato Grosso do Sul ainda fazia parte da jurisdição do Mato Grosso e o estado do Paraná possuía uma produção para subsistência e, atualmente são respectivamente o quarto e quinto maiores produtores do setor. O país que chegou a ter cerca de 450 usinas em 2008 (UNICA, 2020), hoje possui 384 em operação (MAPA, 2020), das quais 104 usinas se encontram em recuperação judicial (SCARAMUZZO, 2020).

Os anos de 2018 e 2019 foram de estabilidade e recuperação, entretanto esse quadro foi modificado com a pandemia do coronavírus (COVID-19), a crise causou a diminuição da demanda e consequentemente da produção mundial, reflexo disso pode ser observado na desaceleração das maiores economias do mundo. Nesse panorama conturbado, outro aspecto que agrava a situação do setor é seu alto endividamento, pois grande parte das dívidas contraídas são lastreadas ao dólar, que com a volatilidade cambial se converte em um grande problema para algumas empresas do setor.

O ponto evidenciado pelos diferentes autores consultados na elaboração desse capítulo evidencia que a questão chave atualmente é a mesma desde meados de 1975: o mercado do etanol como combustível esbarra na competição com a gasolina. Ramos (2016, p. 76) sugere que a solução do problema

passa pela definição de quem arcará com o custo de sua viabilização, a qual depende tanto de subsídio (ao produtor ou ao consumidor) como de nível de preço maior para a gasolina (via aumentos regulares ou recomposição/ ampliação da tributação), o que, por conseguinte, impacta o nível de inflação interna. [...] Tal situação, como se sabe, impõe parâmetros, restringe as opções, e dificulta a definição quanto à inserção deste ou daquele bem no contexto da matriz energética do Brasil, principalmente quando envolve mudanças mais profundas em aspectos estruturais da economia, tal como o do sistema de transportes.

Outro aspecto importante mencionado pelo autor é a crescente substituição dos atuais veículos movidos com base em derivados do petróleo e álcool pelos denominados híbridos, que são movidos principalmente pela energia elétrica obtida nas células de combustível, que usam o hidrogênio (RAMOS, 2016).

Porém, com ou sem definição do papel do etanol e da agroindústria na matriz econômica e energética do país, o fato é que ao longo de todos os períodos históricos, o setor não deixou

de imprimir seus interesses na construção das políticas e das instituições estatais e foi privilegiado com farta proteção, benefícios e aportes financeiros. Abaixo, um quadro resumo dos principais pontos de cada período abordados pelas seções do presente capítulo.

Quadro 1 - Principais fases da agroindústria canavieira no Brasil

<b>Período</b>	<b>Eventos</b>	<b>Políticas Adotadas</b>	<b>Resultados Principais</b>
<b>1929/33</b>	Crise Mundial Superprodução de açúcar, litígios internos (usina x fornecedor, disputa de mercado entre PE e SP)	Criação do IAA (quotas de produção e controle de preços)	Controle da produção nacional e estabilização dos preços
<b>1939/45</b>	II Guerra Mundial e problemas com abastecimento de gasolina e açúcar em SP	Incentivo ao "álcool motor"	Aumento da produção paulista
<b>1959/62</b>	Revolução Cubana. Problemas sociais no NE e erradicação dos cafezais em SP	Tentativa de modernização da produção no NE	Exportação para os EUA. Crescimento da produção paulista
<b>1968/71</b>	Alto preço internacional, otimismo sobre a falta de açúcar no mercado mundial	Modernização da agroindústria	Expansão da produção paulista
<b>1974/75</b>	Queda nos preços mundiais do açúcar no mercado mundial	Lançamento do Proálcool	Crescimento da produção de álcool anidro
<b>1979/83</b>	Segundo choque. Estimativas quanto ao esgotamento do petróleo	Reforço do Proálcool	Crescimento da produção de álcool hidratado
<b>1979/83</b>	Segundo choque. Estimativas quanto ao esgotamento do petróleo	Reforço do Proálcool	Crescimento da produção de álcool hidratado
<b>1985/89</b>	Reversão dos preços do petróleo, crise nas finanças públicas e falta de álcool	Investimentos na produção nacional de petróleo	Quebra da confiança no álcool combustível
<b>Pós-1990</b>	Extinção do IAA (maior produtor mundial x protecionismo /subsídios, fontes e alternativas energéticas). Superprodução de álcool. Reestruturação Produtiva: questões sociais e ambientais	Medidas Paliativas. Governos estaduais e municipais. Autogestão setorial	Preços e mercados instáveis. Redução do uso de mão-de obra e intensificação da mecanização da agricultura. Fusões, entrada de empresas estrangeiras e emergência de novas estratégias

Fonte: Vian e Belik (2003).

## 2.2 ATORES, ESTRATÉGIAS E LEGITIMAÇÃO

A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil é testemunha de como os grupos envolvidos na sua exploração tem sido parte da estrutura política e econômica ao longo de toda a história do país, exercendo papel chave na construção do Estado nacional brasileiro. Essa classe e suas frações têm influência em diferentes faces das políticas federais e estaduais, e sempre tiveram no governo um protetor de seus interesses dentro e fora do país.

O ponto crucial da abordagem utilizada no presente trabalho é o de que o Estado não se constitui como um terreno neutro para a intermediação dos interesses entre diferentes classes e frações de classe, mas sim privilegia uns em detrimento de outros, mediante certas arquiteturas institucionais e políticas. Isso fica evidente na proteção e incentivos que os atores coletivos do setor da agroindústria canavieira receberam e recebem, atores coletivos representados pelos grandes proprietários de terras, muitas vezes, contrariando a lógica do desenvolvimento do próprio setor e de outros.

A expansão do agronegócio na reprodução do poder político e o papel do ruralistas, empresários e latifundiários no direcionamento das políticas agrícolas e de outros setores no Brasil é notável. Mesmo diante das mudanças apresentadas após o fim da ditadura militar, as configurações ainda são de privilégio à expansão do agronegócio, principalmente de setores como o setor sucroalcooleiro, em detrimento de outros segmentos sociais (LOCATEL; LIMA, 2016).

Locatel e Lima (2016) retomam a atuação ativa da referida classe e suas frações em diferentes períodos da nossa história, ressaltando que as forças políticas que impulsionaram a proclamação da República, em 1889, “emanaram, em parte, das oligarquias rurais, formadas pelos “barões do café” e pecuaristas, no Sudeste, e pelos senhores de engenho no Nordeste” (2016, p. 59). Da mesma forma, o primeiro período republicano, de 1889 a 1930, denominado de República Velha, é marcado pela política “Café com Leite”, caracterizada pela alternância no poder central de um paulista e um mineiro, “representantes da oligarquia rural dos estados de São Paulo e de Minas Gerais”. Com o início do Estado Novo, em 1930, ocorre uma reconfiguração do poder político, porém sem o afastamento das oligarquias rurais, que conseguem permanecer no poder, porém agora o compartilhando com outros seguimentos da sociedade brasileira (LOCATEL; LIMA, 2016).

Os anos de 1930 a 1945 são marcados por acontecimentos que estão vinculados à necessidade de reduzir o poder político e econômico dos setores agroexportadores e importadores, baseado na necessidade de se constituir um sistema institucional mais adequado

à economia urbano-industrial que estava se estruturando. Já no período de 1945 a 1964, esse processo se torna mais complexo, pois o setor industrial se desenvolve amplamente, nesse período alguns grupos sociais (ligados à indústria e ao setor financeiro) começam a ter mais importância como categoria política e a luta pela participação vai se acirrando cada vez mais, entrando em cena mais fortemente os movimentos de “massas” e partidos políticos no Brasil (LOCATEL; LIMA, 2016).

Nos dias atuais, as oligarquias continuam a exercer funções de hegemonia social e política no âmbito local e regional e se encontram representadas na esfera federal (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 60).

A burguesia industrial vai se fortalecendo, no entanto, isso não significou que as tradicionais oligarquias agrárias fossem afastadas do poder. Estas mantiveram uma forte presença no Congresso Nacional, foram objetos de políticas econômicas específicas e, principalmente, tiveram resguardo, do ponto de vista legal, o absoluto controle sobre a propriedade da terra.

Esse sistema de privilégios posto a serviço do capital agromercantil, desde o Período Colonial, é fruto da formação e desenvolvimento do Brasil, e dele resulta o sucesso em, “se manter através do controle da propriedade da terra, tornando-se uma das principais causas da concentração da renda e da reprodução da pobreza no país” (FURTADO, 2005; LOCATEL; LIMA, 2016, p. 61).

A partir da década de 1960, mesmo com críticas sobre os privilégios garantidos pelo Estado aos proprietários de terras e a ampliação do debate em torno do direcionamento das políticas públicas adotadas no Brasil, se tornaram predominantes ideias que consideram que os instrumentos de política agrícola deveriam privilegiar o aumento da oferta agrícola, que é feito por meio da adoção de políticas de preços mínimos e do crédito rural (LOCATEL; LIMA, 2016). Porém, isso se aplicaria apenas às culturas que melhor reagem à intensificação do uso das novas técnicas e sejam suscetíveis à mecanização, essas ideias para superação da instabilidade dos preços dos produtos agrícolas é o que subsidiam a chamada modernização da agricultura (LOCATEL; LIMA, 2016).

A partir dessa concepção, podemos notar a exclusão dos agricultores camponeses das políticas públicas do Estado brasileiro, que demonstra todo o conservadorismo desse modelo de desenvolvimento rural que, a partir de meados da década de 1960, passou a prevalecer, na formulação de políticas públicas para a agricultura no Brasil. Diante desse processo,

à agricultura foram atribuídas algumas funções como geração e ampliação de um

excedente de alimentos e matérias-primas, liberação de mão de obra barata, constituição de um mercado consumidor e transferência de capitais para o setor urbanoindustrial (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 62)

E é importante destacar ainda que esse processo, denominado de modernização da agricultura, não ocorreu da mesma maneira para todos os produtores rurais e para todos os tipos de cultivos, assim

acirrando uma pobreza rural que não tem sua origem na própria atividade agrária moderna, mas na dinâmica sociopolítica que incentivou a concentração da propriedade, viabilizando a exclusão – pauperização e semi-proletarização – dos produtores tradicionais, na sua maioria agricultores camponeses (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 62)

O conceito de modernização conservadora<sup>16</sup> foi usado para explicar o processo de mudanças na agricultura brasileira no período do regime militar. O termo possui duplo significado e se refere tanto ao processo de modernização técnica e empresarial do setor agrícola induzida pelo Estado entre os anos de 1965 e 1982, quanto ao processo político que assegurou a manutenção do poder dos grandes proprietários de terra e a exclusão dos trabalhadores rurais de qualquer perspectiva de participação democrática nos frutos dessa modernização (SANTOS, 2011)

Locatel e Lima (2016) destacam aspectos amplamente abordados nas seções anteriores desse capítulo, que apontam para como, durante décadas, enquanto os agricultores e o trabalhadores rurais permaneceram à margem do processo de formação das políticas públicas agrícolas, vivendo a acentuação da pobreza e da miséria, uma elite formada pelos grandes produtores, empresários rurais, latifundiários e especuladores, lucraram com suas atividades protegidos por políticas de crédito generosas, subsídios e financiamentos estatais.

Com o fim da ditadura militar e início da redemocratização e com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (1985-1988), há uma redefinição de forças políticas, com o estabelecimento de um novo pacto, onde os setores hegemônicos se alinham para estabelecer oposição às forças populares que emergiram, traduzidas principalmente nos partidos de esquerda e movimentos sociais (LOCATEL; LIMA, 2016).

Dois movimentos, que estão presentes na Assembleia Constituinte, tem parte de suas reivindicações incorporadas ao texto constitucional, porém, com a prevalência dos interesses da classe hegemônica. É nesse contexto que ocorre uma tendência à organização de diversos

---

<sup>16</sup> Ver DE SOUZA 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.

seguimentos da sociedade na busca de maior poder político.

A referida transição para o regime democrático não representou uma ruptura efetiva com as velhas forças dominantes, tampouco configurou-se como um projeto das forças progressistas e dos movimentos sociais. Na verdade, mesmo diante das intensas disputas políticas e ideológicas – tanto dentro da constituinte, como nos mais diversos espaços da vida social – podemos observar a operação de ajustes “conciliatórios” (LOCATEL; LIMA, 2016). As soluções para as crises não incorporaram, de fato, os interesses dos mais marginalizados, mas sim acomodaram a persistência das estruturas dominantes. A partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, são retomadas várias políticas para o agronegócio, incluindo o financiamento agrícola com taxas de juros subsidiadas.

Nesse mesmo período, para atender parte das reivindicações populares, são criadas políticas para a agricultura familiar, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), porém, “vale destacar que tais medidas visam muito mais reduzir as tensões sociais, do que de fato resolver os problemas sociais vinculados à agricultura e ao meio rural” (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 66).

A partir de 1999, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, passou a existir duas linhas de políticas públicas para o campo brasileiro. A primeira, de caráter estritamente setorial, executada pelo Ministério da Agricultura, que tem como objetivo a maximização da competitividade do agronegócio, e outra, voltada a responder as demandas sociais referentes a reforma agrária e ao suporte a agricultura familiar (LOCATEL; LIMA, 2016; MENDONÇA, 2013; REGINA DE MENDONÇA, 2008).

Porém, é possível notar o desequilíbrio de poder na esfera federal quando se trata dessas duas linhas de políticas públicas, já que mesmo havendo políticas específicas para a agricultura familiar, os grandes e médios produtores rurais continuam a ser privilegiados pelos aportes e políticas governamentais. Desequilíbrio esse que tem se acentuado cada vez mais desde o impeachment de Dilma Roussef e a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016, pelo presidente Michel Temer.

Retomando o processo de reorganização do empresariado rural a partir da Assembleia Constituinte, foi por meio de atuações no legislativo, executivo, espaços institucionalizados de representação e associações patronais que tais atores conseguiram ampliar progressivamente o seu poder. Após o gradual enfraquecimento das ações voltadas para a agricultura em consequência da agenda de ajuste macroeconômico liberal na década de 1990, as relações entre os grupos e o governo só viriam a se reestruturar a partir dos anos 2000, com a ampliação dos poderes do MAPA (VICARI, 2020).

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. 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, já que até a década de 1960, por exemplo, a política agrícola se moldava em torno dos setores cafeeiro e sucroalcooleiro (LOPES, 2005; VICARI, 2020). E apesar da multiplicação de associações setoriais agrícolas nos anos 1970, não houve capacidade de articulação a nível nacional, seja por uma fraqueza técnica de tais grupos, ou pela adoção de comportamentos particularistas, que dificultavam a ação coletiva (LAMOUNIER, 1994).

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 (IGLÉCIAS, 2007; VICARI, 2020).

Lamounier (1994) destaca que havia uma percepção de falta de representação da CNA, em decorrência, principalmente, da atuação de Flávio Brito que esteve a frente da presidência por 18 anos, desde 1967. Um exemplo claro da suposta falta de representatividade foi percebido pelos produtores diante da percepção de que houve omissão da CNA em relação a uma pauta que unificava todas as representações e partes do setor: a oposição a reforma agrária (VICARI, 2020). Essa apatia e o tradicionalismo da entidade estimulou a criação de novas organizações nacionais, como a Frente Ampla da Agricultura (FAA) e a criação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), como um esforço para concentrar os interesses das cooperativas a nível nacional (VICARI, 2020).

O intuito da OCB era 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 encontrava mais difundido. Este padrão, no entanto, não impediu sua força de atuação ligada, sobretudo, à setores mais modernos, relacionados à agroindústria (VICARI, 2020). Segundo Lamounier (1994), a liderança de Roberto Rodrigues foi imprescindível para o estabelecimento do protagonismo da OCB.

Mendonça (2005a) analisa os projetos e estratégias políticas adotadas pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) no período entre as décadas de 1970 e 1990. A autora aponta que a OCB disputou, ao longo desses anos, a hegemonia junto às demais entidades



patronais da agricultura brasileira, “visando impor-se como a liderança “legítima” sobre todo o conjunto” (MENDONÇA, 2005a, p. 2). Por intermédio de

suas idéias-força e campanhas, buscar-se-á evidenciar o “novo” projeto elaborado para a “recuperação” da agricultura nacional, bem como para a superação da crise de representação política vivenciada pelos segmentos sociais ligados ao setor (MENDONÇA, 2005, p. 1).

Durante a década de 1980 o setor vivia uma crise de representatividade política, já que o processo de “modernização da agricultura brasileira” “acentuou de modo incisivo a diferenciação de interesses no próprio âmbito da classe dominante agrária, refletindo-se sobre toda a estrutura de representação política até então vigente” (MENDONÇA, 2005a, p. 2).

A autora destaca que até esse momento, a representação se fazia em dois níveis: “no plano formal legal, através das Federações Rurais (nos estados) e da Confederação Nacional da Agricultura” e também no plano da representação real, “através de agremiações especificamente organizadas em torno a grupos tais como fazendeiros do café, usineiros, pecuaristas e outros, materializados em associações civis de produtores”, como por exemplo a Sociedade Nacional de Agricultura, a Sociedade Rural Brasileira e a Organização das Cooperativas Brasileiras, dentre inúmeras outras (MENDONÇA, 2005, p. 3).

Logo, a “modernização” contribuiu, de forma decisiva, para a crescente

especialização da produção agroindustrial, acentuando um duplo processo de diferenciação - no plano econômico-social e no plano político – abrindo espaço para uma disputa pela hegemonia do conjunto, que se configurou na tentativa de renovação política dos grupos agrários, em busca da afirmação de um único e consensual discurso de legitimação, em contraponto à extrema diversificação interna dos seus negócios (MENDONÇA, 2005, p. 3).

A hegemonia exercida pela OCB frente as demais entidades patronais da agricultura e consolidada a partir da segunda metade da década de 1980,

contaria com um “capítulo” final: a proposição, por seus dirigentes, de uma nova entidade, congregando todas as demais. Surgiria, assim, em maio de 1993, a *Associação Brasileira de Agribusiness* (ABAG), presidida por um dos diretores da OCB, Ney Bittencourt de Araújo (MENDONÇA, 2005a, p. 18).

A criação da ABAG seria justificativa em função de dois argumentos-chave:

- a) a constatação – a meu ver construção – de que existiria no país uma “nova agricultura”, distinta daquela que vigorara até então e
- b) a necessidade, por extensão, do estabelecimento de canais de representação política

de novo tipo, a ela compatíveis. No primeiro caso, situar-se-ia um trabalho ideológico, voltado para a integração de todas as atividades econômicas do país em torno da agricultura, colocada como a principal atividade, na medida em que respaldara, “galhardamente”, a economia brasileira no decorrer do longo período de crise que se arrastava desde meados da década de 80, respondendo pela geração de parte significativa do PIB nacional.

Mendonça (2005, p.) complementa, ainda, que as entidades patronais agroindustriais, por meio de uma operação simbólica de maior significação, “recriaram” o próprio conceito de “agricultura”, imbricando-o à noção, bem mais ampla, de “*agribusiness*” a qual não mais se limitaria à atividade agrícola em seu sentido tradicional”, porém diria respeito a todo um processo, vivenciado no país, de rápida tecnificação do setor rural, responsável por uma primeira ordem de mudanças, que fizeram surgir e desenvolver, de forma interdependente, todas as atividades econômicas que, direta ou indiretamente, guardassem algum vínculo com a agricultura.

Essa articulação é de extrema importância e marca o início da concertação política analisada por Pompeia (2018). Este conjunto passaria a integrar um poderoso complexo, assim definido não somente em termos de seu peso econômico, mas, sobretudo, de sua influência política.

A “agricultura” tornou-se, assim, avalista de um sistema que respaldaria a existência de uma mega-agremiação, supra-associativa, ainda que, segundo seus idealizadores, nenhuma das entidades viesse a deixar de existir” (MENDONÇA, 2005a, p. 17–18).

Segundo Pompeia (2018), as reivindicações da Abag, expressas a partir de 1994 em documentos aos candidatos à presidência, abrangiam um amplo leque de temas, como a política agrícola, interesses de segmentos a montante e a jusante e também outros de âmbito social. Além disso, a Abag procurou articular diversos dispositivos para aprofundar o projeto de *agribusiness*. Entretanto, o governo federal apenas começou a modificar seu posicionamento em relação aos pleitos da concertação a partir da segunda metade da década de 1990 diante das contribuições da agricultura para a balança comercial brasileira.

Pompeia (2018) também aborda a reticência do governo Fernando Henrique Cardoso em relação às propostas da concertação, atendendo apenas parte delas. A alta dos preços de commodities agrícolas no começo da década de 2000, “influenciando o aumento da produção e exportação delas pelo Brasil, com destaque para a soja e o milho, mudou, definitivamente, a relação dos líderes políticos do agronegócio com o Estado nacional” (POMPEIA, 2018, p. 313).

Entre os dispositivos utilizados pela concertação, Pompeia cita os de congregação de atores (congressos e eventos), de conhecimento (universidades e centros técnicos), de legitimação (números, ideias-força e imagens), de comunicação (aderência de grande parte da

imprensa, campanhas publicitárias e meios internos) e tecnológicos (feiras dinâmicas) (POMPEIA, 2018, p. 316)

O sucesso de tal articulação não se deu apenas pelos recursos mobilizados, mas também pelo apoio recebido por Iris Rezende, então ministro da Agricultura. Em torno de uma bandeira única, com uma atuação em bloco, estimularam 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 (VICARI, 2020, p. 64)

A partir dessa época, “a concertação passou a obter maior reconhecimento do governo, ampliando, conseqüentemente, a eficácia de suas reivindicações políticas” (POMPEIA, 2018, p. 313). Com a ABAG no centro da concertação e tendo Roberto Rodrigues como seu presidente, a entidade agregava a maioria das indústrias multinacionais a montante da agropecuária, e *tradings* e usinas verticalizadas a jusante dela, “a entidade passou a promover, então de modo mais exitoso que anteriormente, o espírito do agronegócio” (POMPEIA, 2018, p. 313).

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. No plano do agronegócio, o programa seguido por Lula foi de grande expressividade e após vencer as eleições presidenciais de 2002, ele convidou Roberto Rodrigues a assumir o Ministério da Agricultura, assim, oferecendo a oportunidade para que o plano da Abag pudesse se materializar (POMPEIA, 2018). Foi a partir da gestão de Roberto Rodrigues 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” (VICARI, 2020, p. 67).

Agindo em acordo com a bancada ruralista, o ministro Rodrigues conseguiu efetivar algumas das propostas da concertação, “como a criação de títulos de crédito do agronegócio, o desenvolvimento de uma área estratégica no MAPA e a aprovação da Lei de Biossegurança” (POMPEIA, 2018, p. 314).

Em 2003, com Roberto Rodrigues, retomou-se a institucionalização e os trabalhos das câmaras setoriais e do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) dentro do MAPA. 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 conexões 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 (VICARI, 2020, p. 62–67)

É importante salientar que nesse contexto, durante o mandato do presidente Lula, o complexo sucroalcooleiro, subsidiado pelas discussões sobre a proteção ao meio ambiente e pelo boom dos carros flex no Brasil, deu início a uma campanha para tornar o etanol uma commodity internacional. A União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), encontrou no governo federal um parceiro para trabalhar em prol de tal projeto, Lula fez discursos em diversos fóruns internacionais sobre as vantagens do etanol, “a parceria foi adiante, envolvendo milhões que a UNICA obteve do governo, por meio da agência nacional de exportações (Agência de Promoção de Exportações e Investimentos, APEX-Brasil)”, com o objetivo de promover o etanol no exterior (CARVALHO, 2012).

No final de 2007, a UNICA abriu o primeiro escritório internacional nos Estados Unidos e, em 2008, na Europa, e a partir de 2017, a UNICA aumentou seu escopo geográfico com a ampliação da atuação no continente asiático, principalmente na Índia e China (UNICA, 2022). A UNICA foi capaz de se consolidar como entidade predominante para representação dos interesses políticos dos usineiros.

Outra entidade de grande expressividade hoje, especialmente na câmara setorial do açúcar e álcool é o Fórum Nacional Sucroenergético (FNS) que reúne diversas outras entidades, inclusive a UNICA. Criado em 2003, na modalidade de entidade aberta, o Fórum tem o objetivo de promover a integração do setor sucroenergético nacionalmente e conta hoje com a participação de 15 entidades da indústria canavieira. São elas: Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná (Alcopar); Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Mato Grosso do Sul (Biosul); Associação das Indústrias Sucroenergéticas do Estado de Minas Gerais (Siamig); Sindicato da Indústria de Álcool dos Estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí (Sonal); Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás (Sifaeg); Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool no Estado da Paraíba (Sindálcool-PB); Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool no Estado de Alagoas (Sindaçúcar-AL); Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool no Estado da Bahia (Sindaçúcar-BA); Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool no Estado de Pernambuco (Sindaçúcar-PE); Sindicato das Indústrias Sucroalcooleiras do Estado de Mato Grosso (Sindálcool-MT); Sindicato dos Produtores de Açúcar, de Álcool e da Cana de União do Piauí (Sindaçúcar-PI); Sindicato da Indústria Sucroenergética do Estado do Rio de Janeiro (Siserj); Sindicato da Indústria de Produtos Químicos para Fins Industriais do Estado do Espírito Santo (Sindquímicos); Sindicato de Produtos de Cana, Açúcar e Álcool do Maranhão e do Pará (Sindicanalcool); União Nacional da Bioenergia (UDOP); Sindalcool com assessoria da Siamig (VITAL, 2021).

Ressalto, por fim, a impossibilidade em se compreender a política brasileira e as políticas direcionadas ao setor ao longo do tempo, sem levar em conta a dinâmica dos interesses de classe e os determinantes econômicos nacionais e internacionais. A reprodução das seletividades estratégicas ocorreu em diferentes níveis ao longo do tempo, influenciada por mudanças na política econômica e industrial do governo, transformações do mercado global, demandas dos consumidores e transformações sociais, fatores que conduziram a interação recíproca entre uma seletividade estratégica estruturalmente inscrita e uma estratégia estruturalmente orientada e calculada.

A criação de instâncias estatais para atender às demandas do setor, como o IAA, Proalcool, câmaras setoriais e diferentes políticas de fomento, financiamento e redução de juros, evidenciam como, ao longo de todos os períodos históricos, o setor não deixou de imprimir seus interesses na construção das políticas e das instituições estatais e foi privilegiado com farta proteção, benefícios e aportes financeiros. A trajetória do setor e de suas políticas deixa explícito não apenas o sucesso na impressão de seus interesses econômicos nas políticas e programas, mas na conformação do próprio Estado. Essa coerência estruturada de interação possui uma tendência multiplicadora em razão da reprodução das seletividades estratégicas.

### 3. O SETOR CANAVIEIRO E O EXECUTIVO: O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO E A MANIFESTAÇÃO DA SELETIVIDADE ESTRATÉGICA

O trabalho parte da hipótese de que a própria criação e institucionalização das câmaras setoriais é uma manifestação da seletividade estratégica, já que as câmaras atuam como um espaço privilegiado que opera de modo a selecionar demandas de agentes e grupos específicos do setor para compor a política agrícola setorial, reforçando determinadas formas de ação, táticas e/ou estratégias e desencorajando outras. A definição do presente capítulo é direcionada pelos rumos da institucionalização das relações entre os setores público e privado, institucionalização essa voltada à construção da política setorial da cana-de-açúcar. Esse processo de institucionalização se apresenta como uma materialização da dimensão relacional que abrange o Estado e o agronegócio.

Ao explorar a seletividade estratégica, Jessop (2014) enfatiza a capacidade reflexiva dos atores, sua capacidade de aprender e de se ajustar, seja intencionalmente ou não. Na seletividade estratégica

os atores podem se envolver em uma análise de contexto estratégico ex ante e uma revisão ex post de quão bem eles foram bem sucedidos em seus objetivos e o que isso implica para a próxima rodada de cálculo ex ante. Isso seria crucial para quaisquer forças sociais estrategicamente reflexivas. Da mesma forma, um observador, em vez de um participante, também pode se engajar em reflexões ex ante e ex post sobre seletividades estratégicas estruturalmente inscritas.<sup>17</sup>

Em suma, ele aponta que os atores podem “aprender reflexivamente aprendendo sobre aprender, aprender intencionalmente”, ou podem, simplesmente, aprender “[...] porque certas coisas são recompensadas e eles ajustam sua conduta inconscientemente.” (JESSOP, 2014).

Os capítulos anteriores nos possibilitaram visualizar que o acesso de classe e frações de classe do agronegócio ao Estado por meio das câmaras setoriais é apenas parte de um longo e amplo processo composto por inúmeras estratégias e ações, em grande parte, fruto de articulação reflexiva dos atores individuais e coletivos para aumentar seu poder político e

---

<sup>17</sup> No original: “Thus actors could engage in an ex ante strategic context analysis and an ex post review of how well they had succeeded in their objectives and what this implies for the next round of ex ante calculation. This would be crucial for any strategically reflexive social forces. Equally, an observer rather than participant can also engage in both ex ante and ex post reflections on structurally inscribed strategic selectivities.” O trecho está presente em entrevista concedida por Bob Jessop a Joo Hyoung Ji e Sandra Kytire em 18 de maio de 2006, revisada por Jessop em 01 de dezembro de 2009 e publicada de forma transcrita em seu blog em dezembro de 2014. Disponível no link: <https://bobjessop.wordpress.com/2014/12/02/the-strategic-relational-approach-an-interview-with-bob-jessop/>

econômico voltado à construção de um projeto hegemônico. O sistema estatal é, aqui, analisado como um sistema de seletividade estratégica, cuja estrutura e modus operandi estão mais abertos a alguns tipos de estratégias políticas do que a outros. Assim, um determinado tipo de estado, uma determinada forma de estado, é mais acessível a algumas forças do que a outras, de acordo com as estratégias que elas adotam para obter poder (JESSOP, 2008). As câmaras setoriais são, portanto, analisadas como parte do processo de condensação material da dinâmica da ação das classes e frações de classe que compõem o Estado.

Como pudemos observar no capítulo segundo, além da concertação política do agronegócio, processo fruto de reflexão e articulação da classe e suas frações nas décadas mais recentes de nossa história, cabe ressaltar que a posição das elites proprietárias de terra no Brasil é uma construção histórica muito anterior a essa concertação descrita por Caio Pompeia. É, fundamentalmente, parte constitutiva da formação do Estado brasileiro a construção da propriedade da terra como um valor que orienta uma posição de classe, mediante recursos materiais e simbólicos desiguais em relação a outros segmentos da população (MENDONÇA, 2014). Essa defesa da propriedade “escamoteia a questão da acumulação desigual de riqueza e oculta e naturaliza as relações sociais assimétricas de exercício do poder” (BRUNO, 2009, p. 216).

Ao mesmo tempo, essa construção é direcionada para a desmobilização de qualquer perspectiva contrária quando se trata da agenda agrária, e essa desmobilização é feita por meios formais que não seriam viáveis sem que o Estado estivesse envolvido nos temas defendidos pelo agronegócio e pelos grandes proprietários de terra ao longo da história do país (MENDONÇA, 1997; DELGADO, 2012). Essa desmobilização de perspectivas contrárias faz parte do empenho e estratégia do setor em ocupar as várias esferas de gestão do Estado, garantindo que os interesses de classe sejam aprovados em espaços deliberativos e executados de forma prioritária pelo poder público, evidenciando a forma como o sistema estatal brasileiro é mais acessível a algumas forças do que a outras.

São características a serem destacadas no modus operandi e no pensar das nossas elites proprietárias, segundo Bruno (2009): o eterno sentir-se ameaçado diante de qualquer situação que possa significar alguma mudança política e social e interferir em seus privilégios; a tenacidade com que se apegam às concepções do passado e a persistência de determinadas tradições culturais e políticas; o discurso da penalização da agricultura e a hipervalorização do campo; a sempre renovada necessidade de organização e de mobilização e a incessante busca do líder e de um comando único e; finalmente, uma certa concepção de poder e das condições de sua reprodução (2009, p. 106).

Esses traços reverberam em um conjunto de estratégias por meio das quais se consegue:

- 1) manter velhas práticas e objetivos de classe, com o uso de novas tecnologias e abordagens para a agricultura;
- 2) manter presente o discurso da competência frente à sociedade e ao Estado;
- 3) manter o *ethos* da propriedade fundiária, cuja definição é relacionada ao que confere valor social, cultural e prestígio da classe dominante rural construídos a partir de seu *habitus*, o que lhes confere identidade social;
- 4) manter diversas frentes de representação através da capacidade de inserção nas cadeias produtivas e no sistema de acumulação capitalista de forma a ganhar capital político suficiente para se fazer presente inclusive dentro do Estado, sendo seu poder sempre renovado (BRUNO, 1997). Esses aspectos e estratégias delineadas por Bruno são visíveis nas dinâmicas das câmaras setoriais e das interações dos grupos do setor sucroenergético com o MAPA, como demonstrarei abaixo.

### 3.1 AS CÂMARAS SETORIAIS

O formato das câmaras setoriais surgiu no Brasil no final da década de 1980 e, segundo Staduto e Takagi (2007; 2000), é fruto do contexto da crise fiscal doméstica e da nova configuração do cenário internacional que demandavam uma redefinição do papel do Estado, incluindo alterações na articulação entre Estado e sociedade que buscassem a integração do Brasil em uma nova ordem global.

O formato das câmaras setoriais teve sua origem no setor industrial por meio do Decreto 96.056, de 19 de maio de 1988, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), um órgão criado em abril de 1964 pelo presidente Castelo Branco para promover e regular as atividades industriais do país com o nome de Comissão de Desenvolvimento Industrial (GERALDELLO, 2019)<sup>18</sup>.

Essa reorganização feita em 1988, durante o governo José Sarney, visava a constituição de uma câmara tripartite entre governo, indústrias e trabalhadores para discutir a política industrial do país, em seu art. 7º consta que “O Presidente do CDI instituirá, na SDI, câmaras setoriais constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada, com a finalidade de elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados”. A Resolução da Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial (SDI), nº 13, de 12 de julho de 1989, efetivou a criação das câmaras setoriais, buscando “promover acordos [e] caminhos para superar a crise do setor industrial” (TAKAGI, 2000, p.10).

---

<sup>18</sup> Para aprofundamento das discussões sobre as câmaras setoriais do setor industrial, consultar ANDERSON, P. A política industrial no Brasil e a experiência das câmaras setoriais na década de 90. Porto Alegre: UFRGS, 1997 (Dissertação de Mestrado) e ANDERSON, Patrícia. Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados-1991/95, Texto para discussão nº 667 IPEA, 1999.



Porém, Anderson (1999) aponta que, de uma concepção voltada para a elaboração da política industrial do país, durante os anos 1989 e 1990, as CS do setor industrial na verdade atuavam muito mais no combate à inflação e no auxílio ao gerenciamento de preços, com a participação de empresários e do governo, do que realmente sobre as políticas para o setor.

Diniz e Bioschi (1993) também argumentam que a institucionalização das câmaras setoriais nesse período expressava os esforços de agências governamentais e a combinação de iniciativas do Executivo e do Congresso, na preocupação de encontrar um mecanismo mais eficiente para administrar a saída do congelamento e permitir negociações simultâneas sobre preços e salários por cadeia produtiva.

Diante disso, as críticas ao modelo das câmaras, em geral, passavam pela sua função inadequada como fórum de articulação de interesses e formulação de políticas públicas porque promovia o acesso privilegiado de grupos mais organizados perante o Estado, o que beneficiava esses grupos em detrimento de outros menos organizados, porém, o argumento em defesa do modelo consistia em que “as câmaras representam um rompimento em relação ao corporativismo autoritário, tradicional no Brasil, fazendo emergir um novo modelo de representação de interesses centrado na busca da constituição de uma dinâmica de convergência” (ANDERSON, 1997, 1999, p. 9).

O formato das câmaras foi instalado no Ministério da Agricultura e efetivado por meio da Lei Agrícola, Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, em que foram criadas as câmaras setoriais no Ministério da Agricultura e o Conselho Nacional de Política Agrícola (RISSARDI JR., SHIKIDA, LAGES, 2017; STADUTO et al, 2007; TAKAGI, 2000). No seu Art. 5º, inciso 3º, fica estabelecido que o 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.”

Segundo Takagi (2000), a Lei Agrícola era vista como uma necessidade por membros do Ministério da Agricultura e de lideranças do agronegócio, devido à “crise do modelo de Estado interventor [nos 1980] e das políticas agrícolas até então implementadas, que estavam extremamente debilitadas” (TAKAGI, 2000, p. 15). O que levou ao aumento da pressão de diversas associações nacionais de produtores para participar das decisões de política agrícola nacionais. Ou seja, a nova política agrícola deveria incluir as lideranças do agronegócio nas decisões e o Estado deveria diminuir seu papel. Ressalto que esse contexto estava inserido nas dinâmicas sociopolíticas explicitadas no segundo capítulo diante do processo da constituinte.

Após a Lei Agrícola, a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro 1991, que dispõe sobre as

atribuições do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), estabeleceu atribuições bastante amplas ao Conselho, envolvendo a formulação e a execução da política agrícola brasileira. Tagaki (2000) aponta que o CNPA representava uma tentativa de centralização na tomada de decisões, já que, até então, a chamada política agrícola brasileira era formulada de forma dispersa nos diversos órgãos que compunham os Ministérios da Agricultura e da área econômica. No entanto, o texto aprovado pelo Congresso sofreu diversos vetos do presidente Collor, restringindo a atuação do conselho na orientação da elaboração do Plano de Safra e na proposição de ajustes ou alterações na política agrícola, além do caráter analítico e informacional sobre a conjuntura econômica da atividade agrícola (TAKAGI, 2000).

O autor assinala essas atribuições para ressaltar e função auxiliar no controle da aplicação, e não na definição da política agrícola, na orientação das prioridades e na opinião sobre a pauta dos produtos amparados, o que constituía o interesse de diferentes grupos do agronegócio envolvidos no processo de institucionalização do CNPA e das câmaras setoriais.

No art. 5º da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, inciso 1º, a seguinte constituição de membros do conselho é estabelecida:

- I - um do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;
- II - um do Banco do Brasil S.A.;
- III - dois da Confederação Nacional da Agricultura;
- IV - dois representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag);
- V - dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, ligados ao setor agropecuário;
- VI - um do Departamento Nacional da Defesa do Consumidor;
- VII - um da Secretaria do Meio Ambiente;
- VIII - um da Secretaria do Desenvolvimento Regional;
- IX - três do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara);
- X - um do Ministério da Infra-Estrutura;
- XI - dois representantes de setores econômicos privados abrangidos pela Lei Agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara);

A Resolução nº 1, de 21 de março de 1991, estabeleceu o regimento interno do CNPA, estabelecendo o papel e a forma de funcionamento das câmaras setoriais, sua atribuição básica era “propor matérias ao CNPA e assessorá-lo em assuntos de sua especialização”. Esta resolução definia, ainda, que cada câmara setorial fosse integrada por representantes dos setores público e privado, em até 25 membros, designados pelo ministro da Agricultura (TAKAGI, 2000).

Ao todo, foram criadas 36 CS até 1995 que eram representantes de associações ligadas

ao setor produtivo de caráter geral, como a CNA, SRB, OCB e CONTAG – a única representante dos trabalhadores, mas que não era membro de todas as câmaras – também representantes das organizações ligadas aos produtos, representantes de órgãos governamentais e de entidades de pesquisa. No **quadro 2** podemos observar as câmaras setoriais criadas até 1995.

Quadro 2 - Câmaras setoriais do Ministério da Agricultura até 1995<sup>19</sup>

<b>Câmaras setoriais</b>	<b>Data da criação</b>
Algodão	17/08/90
Fertilizantes e corretivos	06/09/90
Produtos fitossanitários	06/09/90
Mamona	25/09/90
Bovideocultura	18/01/90
Leite	18/10/90
Café	26/10/90
Trigo	29/10/90
Pesca e aquacultura	30/10/90
Fruticultura	21/11/90
Cevada e malte	30/11/90
Dendê	10/12/90
Mandioca	11/12/90
Avicultura	14/12/90
Milho e sorgo	17/12/90
Arroz	19/12/90
Feijão	09/01/91
Assentamentos rurais	04/06/91
Máquinas e equipamentos agrícolas	04/06/91
Suinocultura	04/06/91
Sementes e mudas	04/06/91
Cana-de-açúcar	08/07/91

<sup>19</sup> Takagi (2000) assinala que apesar de as CS terem sido criadas, inicialmente, por produtos, ao longo do tempo foram sendo incorporadas CS por temas, que se sobrepunham a própria função mais geral de cada uma, como a CS de Promoção da Qualidade e Produtividade na Agricultura, a do Meio Ambiente, Mercosul, Comunicação e Marketing Rural e a de Combate ao Desperdício na Cadeia Agroalimentar, isso demonstra que a “criação destas últimas parece demonstrar uma certa banalização, em que "tudo" passou a se tornar CS, mesmo que algumas não tenham funcionado efetivamente” (2000, p. 17).

Promoção da qualidade e produtividade na Agricultura	08/07/91
Meio ambiente	10/09/91
Mercosul	01/10/91
Batata	04/11/91
Vinhos e outros derivados de uva	27/02/92
Caju	08/06/92
Heveicultura	22/07/92
Aviação agrícola	14/01/93
Armazenagem	30/09/94
Cacau	30/09/94
Comunicação e marketing rural	30/09/94
Fumo	30/09/94
Alho e cebola	30/09/94
Combate ao desperdício na cadeia agroalimentar	31/07/95

Fonte: Takagi, 2000

Pinto (2010) aponta que trabalhos recentes acerca da temática da representação política dos grupos dominantes agroindustriais no Brasil postulam que, entre fins da década de 1980 e início dos anos 1990, operou-se uma mudança nas estratégias de ação política, bem como nos discursos veiculados pelas entidades patronais agropecuárias. Tais estudos apontam para a apropriação do discurso neoliberal por parte dos dirigentes dessas entidades, que passaram a exaltar o inchaço do setor público e a necessidade de reestruturar sua relação com as políticas estatais. A prioridade deixava de ser a demanda por créditos agrícolas, passando a constituir-se na reivindicação da diminuição da carga tributária o que, supostamente, daria à agricultura brasileira maior competitividade no mercado internacional (PINTO, 2010).

As câmaras são fruto dessa conjuntura de liberalizações, em que várias ações do Estado foram cortadas e vetadas no contexto da Lei Agrícola, diante disso, grupos privados obtêm um papel mais central na formação das políticas governamentais, uma espécie de “parceria” que demonstra a menor capacidade e vontade do governo em implantar suas políticas por si só (TAKAGI, 2000). Esta parceria significou, na prática, a institucionalização da participação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e das câmaras setoriais, institucionalizando a “participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão das políticas agrícolas” (TAKAGI, 2000, p.15).

Tanto o CNPA quanto as CS serviriam como espaço de divisão de responsabilidades entre governo e setor privado, tendo “de um lado o [setor] público com objetivo de tornar suas

políticas legítimas e do outro, o [setor] privado, que busca constantemente um ambiente institucional favorável às suas atividades” (STADUTO et al, 2007, p.12). Para Anderson (1999), as CS promoveriam o acesso de grupos mais organizados em detrimento de grupos menos organizados ao Estado, ao mesmo tempo em que gerariam uma nova dinâmica de convergência.

Nesse primeiro momento, para além das CS por produtos, que totalizaram 35 até 1995, foram criadas variadas câmaras temáticas que se sobrepunham umas sobre as outras, de certa forma banalizando o uso das CS, o que, juntamente com os reveses sofridos pela Lei Agrícola, acarretou no término das reuniões da CNPA em 1993 e, em 1995, no fim das reuniões das CS (GERALDELLO, 2019). Entre os chamados reveses descritos por Takagi (2000) encontram-se a concentração da definição da política agrícola pelos órgãos governamentais, sem a incorporação das contribuições das associações de representação de interesses, entre as quais a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), sugerindo que as entidades buscavam maior poder de decisão.

Takagi (2000) descreve que a concentração da definição da política agrícola pelos órgãos governamentais transformou o CNPA e as CS em instâncias ratificadoras das políticas previamente definidas pelo governo. E em contrapartida, o governo alegava que as reuniões das CS tinham um caráter reivindicativo para os grupos, que não assumiam o papel de parceiros ao não se comprometerem e exigirem recursos e ação governamentais. Cabe destacar ainda o argumento de Anderson, retomado por Gonçalves et al (2009), de acordo com o qual “desde o início, as funções das [CS] não foram bem definidas, o que sempre deixou margem para a mudança de rumo de suas ações sempre que atendesse aos interesses majoritários”.

Outro fator relevante para compreender o esvaziamento e fim das CS nos anos 1990 é a retração na atuação do Estado em oposição ao aumento do papel do setor privado no agronegócio.

[C]om a estabilização da economia [após o Plano Real], o setor privado passa a cumprir um papel mais ativo na oferta de crédito, comercialização e estocagem de produtos agrícolas. O Estado, por sua vez, retira-se de seu tradicional papel de tabelar preços, gerenciar a produção, regular e monopolizar as atividades comerciais. (HELFAND; REZENDE, 2001 *apud* MOURA; BRISOLA, 2010, p.6-7).

Além do já exposto, Machado (2009) destaca três aspectos que possibilitaram e

subsidiaram esse papel ativo do setor privado: os recordes anuais, desde os anos 1990, da produção agrícola, com maior intensidade a partir de 2000; a aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante a partir de 2002, ocasionando uma elevação dos preços; e as liberalizações do mercado agrícola brasileiro, realizadas em 1988 e 1989, favorecidas por negociações internacionais em andamento, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Rodada Uruguai, e com a consequente criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Com o aumento da produtividade e da competitividade no mercado externo do agronegócio brasileiro, no início do século XXI, o setor pressiona e demanda do Estado uma atuação “como promotor de ações diretas e indiretas na busca de soluções para os problemas fitossanitários e de integração entre os vários segmentos e organismos” (BORGES; COSTA, 2005, p.18). Buscando o enfrentamento de diversos desafios domésticos e internacionais que o setor agrícola ainda enfrentava para continuar se expandindo.

Um ensaio a essa retomada ocorreu ainda em 1998 por meio da criação do Conselho do Agronegócio (Consagro)<sup>20</sup>, o Conselho consistia em um órgão consultivo do Ministério da Agricultura, composto de forma paritária por representantes dos setores público e privado, criado pelo Decreto de 2 de setembro de 1998 e “Artº 2 [...] com a missão de proceder à articulação e negociação entre o setor público e a iniciativa privada, com o objetivo de implementar os mecanismos, as diretrizes e as estratégias competitivas do agronegócio”.

Porém, o Consagro não convocou mais reuniões após julho de 1999 (GERALDELLO, 2019). No **quadro 3** é possível visualizar a evolução histórica da regulamentação das câmaras setoriais nessa primeira fase.

Quadro 3 - Evolução histórica da regulamentação das câmaras setoriais

<b>Principais medidas institucionais</b>	<b>Objetivos</b>
19/05/1988 – Decreto nº 96.056	Reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e instituiu a Secretaria de Desenvolvimento Industrial (SDI) e as câmaras setoriais industriais.
12/07/1989 – Resolução SDI nº 13	Dispôs sobre as regras de funcionamento das câmaras setoriais industriais.
02/05/1990 – Decreto nº 99.232 (não chegou a funcionar, tratando-se de um esboço de lei).	Dispõe sobre a estruturação do Conselho Nacional de Agricultura. Previa a participação do setor privado juntamente com o setor público na formulação políticas agrícolas.
17/01/1991 – Lei nº 8.171 Criação das câmaras setoriais no Ministério da Agricultura	Dispôs sobre a política agrícola. Criou o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)

<sup>20</sup> O Conselho tinha a participação de membros de diversos ministérios e de representações nacionais do setor privado para dar encaminhamento às propostas levantadas nas discussões das câmaras setoriais.

	constituído por representantes do governo e da iniciativa privada: CNA, da OCB, da Contag.
1993 – Desativação do CNPA	Em função dos diversos vetos sofridos pela Lei nº 8.171 que criou o CNPA, não lhe dando poderes para definir a política agrícola no País, que permaneceu com o governo nos gabinetes e nos diversos órgãos dos ministérios.
1995 – Desativação das Câmaras Setoriais	Desativação das câmaras setoriais criadas no Ministério da Agricultura, principalmente, em função da ausência do CNPA.
1998 – Criação do CONSAGRO	Decreto de 2 de setembro de 1998
1999 – Desativação do CONSAGRO	O conselho deixou de convocar reuniões após julho de 1999.

Fonte: Adaptado pela autora de Gonçalves et al. (2009).

Após esse período de dismantelamento de espaços participativos de diálogo entre setores patronais e Estado, concomitante à promoção de uma redução do papel do Estado, há a retomada robusta do papel do Estado como promotor de ações diretas e indiretas no agronegócio. Isso ocorreu em 2003, com o primeiro governo Lula, quando a agricultura volta a estar entre as prioridades do Estado brasileiro, tendo duas metas principais: “a geração de empregos, sobretudo com o estímulo à agricultura familiar, e a produção de excedentes exportáveis, com a conquista da fronteira agrícola, agregação de valor e com aumento da capacidade de negociação do Brasil nas relações bi e multilaterais” (BEEFPOINT, 2003b). Para alcançar a segunda meta, que acarretou na retomada nas ações do Estado, a interlocução com as organizações da burguesia agrária foi facilitada com a nomeação de Roberto Rodrigues, até então presidente da ABAG, para ministro do MAPA em janeiro de 2003 (GERALDELLO, 2019).

Roberto Rodrigues, além de agrônomo e produtor de soja, cana-de-açúcar, laranja e pecuária de corte, esteve desde os anos 1980 em diversas instâncias de associações de representação de interesses do agronegócio, passando pela diretoria da Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo (OCESP), da Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (ORPLANA) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB); pela vice-presidência da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e da Organização das Cooperativas Americanas; pela presidência da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Aliança Mundial de Cooperativas; e pela secretaria da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAP) (MENDONÇA, 2005).

Diferentemente de 1980, em que o setor vivia uma crise de representatividade política, a nomeação de um dos mais importantes nomes da concertação política do agronegócio para o

Ministério da Agricultura, em 2003, está inserida na conjuntura de reivindicações da ABAG, expressas a partir de 1994 em documentos aos candidatos à presidência, em relação há um amplo leque de temas da política agrícola e de âmbito social, articulados em diversos dispositivos para aprofundar o projeto do agribusiness. E essas estratégias se aliam a conjuntura de aumento das contribuições da agricultura para a balança comercial brasileira.

Nesse sentido, a atual seletividade estratégica do Estado é, em parte, o efeito emergente da interação entre seus padrões passados de seletividade estratégica e as estratégias adotadas para sua transformação (JESSOP, 1991), é a interação recíproca entre uma seletividade estratégica estruturalmente inscrita e uma estratégia estruturalmente orientada, em que a interação atua na reprodução das estruturas, assim como das seletividades estratégicas, ou seja, as correlações de força afetam a própria criação de seletividades, nesse caso, na forma de instâncias institucionais de participação.

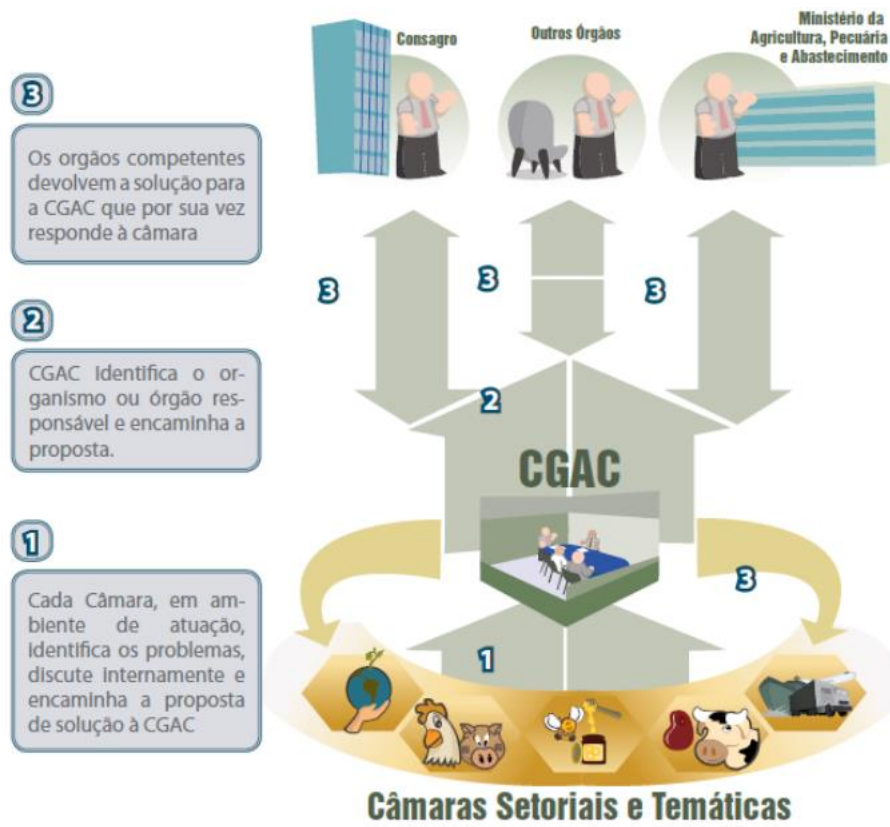
Assim, em fevereiro de 2003, Rodrigues anunciou a reativação do Consagro<sup>21</sup>, visando unir setor público e privado na elaboração da política agrícola. Juntamente com esse anúncio, Rodrigues assegurou que as propostas apresentadas no Consagro seriam discutidas em Câmaras Setoriais específicas antes de serem discutidas em suas reuniões (BEEFPOINT, 2003b). Poucos meses depois, em maio de 2003, Rodrigues também anunciou a recriação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), com três eixos centrais de atuação: políticas públicas, organização privada e negociações internacionais (BEEFPOINT, 2003a). A **figura 4** demonstra a estrutura adotada em 2003 pelo MAPA.

---

<sup>21</sup> O Consagro foi recriado em 2003 com a seguinte composição: Presidente: Roberto Rodrigues; membros do Setor Público: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Fórum Nacional dos Secretários da Agricultura, Banco do Brasil e Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados; Membros do Setor Privado: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), Associação Brasileira dos Produtores de Segmentes (Abrasem), Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPC), Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia), Associação Brasileira de Supermercados (Abrás), Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec) e Sociedade Rural Brasileira (SRB) (BEEFPOINT, 2003).



Figura 4 – Estrutura das câmaras setoriais e temáticas adotada pelo MAPA a partir de 2003



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2009)

A estrutura estabelecida demonstra que as câmaras setoriais e temáticas tinham como intuito formar a base “para a identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse para o agronegócio brasileiro e seu relacionamento com os mercados interno e externo” (VILELA; ARAÚJO, 2006, p. 7).

Para a instalação de uma CS, o MAPA identifica setores ou temas com importância socioeconômica e então “convida instituições e órgãos de governo a indicar um representante titular naquela Câmara. As instituições devem ser de caráter nacional e representativas do setor ou tema em questão” (MAPA, 2009, p. 15), o que corrobora com a participação dos diferentes elos das cadeias produtivas – “insumos, produtores, indústrias, distribuidores, consumidores, além de organizações que apoiam as operações da cadeia produtiva, como instituições de pesquisa, financeiras, poderes públicos [...], dentre outros” (MOURA; BRISOLA, 2010, p. 9). Com isso, o Estado garantiria informações de “qualidade e atualizadas sobre o desenvolvimento das diferentes cadeias produtivas” (STADUTO ET AL, 2007, p. 12).

A maior parte das CS que existem hoje foram criadas entre 2003 e 2006, período de nascimento de 24 das 30 CS que constam no site do MAPA (março/2019)<sup>22</sup>. Essa grande quantidade de CS pode ser explicada por outro aspecto levantado por Staduto et al (2007, p. 13): como as CS valorizam o agronegócio, passa-se “a ideia de que suas ações podem elevar a reputação de seus setores, e isso faz com que o crescimento e o desenvolvimento aconteçam, já que, as ações propostas pelas câmaras setoriais tendem a ser executadas”.

Todavia, apesar do modelo proposto em 2003 contemplar todos os elos da cadeia representados na CS, as associações de representação dos trabalhadores rurais estão ausentes. Vicari (2020) aponta para a exclusão intencional de entidades antagônicas aos interesses dos setores produtivos. Além disso, mesmo com a interlocução do governo, as CS refletem os problemas de cada complexo agroindustrial. Guanziroli, Basco e Ortega (2007), analisam as CS entre 2002 e 2006 e elaboram a seguinte tipologia de classificação:

Câmaras Reivindicativas: nas quais não se efetua análise dos entraves das cadeias nem se produzem propostas estratégicas. Limitam-se a exigir do Estado uma série de reivindicações;  
 Câmaras Proativas: possuem conhecimento dos entraves das cadeias e fazem propostas de estruturação e de longo prazo para o setor;  
 Câmaras Inativas: são as que têm mais presença governamental e que funcionam pouco ou estão em fase de extinção. (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p. 7).

Os autores também categorizam as CS segundo o grau de articulação das cadeias agroindustriais representadas e se tal articulação (ou sua falta) reflete no funcionamento das CS: Casos de Produção Integrada que se auto-regula: as cadeias agroindustriais que contam “com mecanismos internos de regulação de tipo contratual que visam diminuir custos de transação na produção e na comercialização” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p. 9), algumas possuem acordos muito formais (cadeias do Fumo e do Frango), outras possuem acordos um pouco menos formais (cadeias da Viticultura e de Flores e Plantas Ornamentais). Casos de Commodities que possuem instâncias para regular o mercado: quando “instâncias regulatórias próprias (instituições) [foram criadas pelos elos da cadeia agroindustrial] de forma

---

<sup>22</sup> As CS são Açúcar e Alcool; Algodão; Animais de Estimação; Arroz; Aves e Suínos; Borracha Natural; Cacau; Cachaça; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Citricultura; Culturas de Inverno; Equideocultura; Erva-Mate; Feijão; Fibras Naturais; Flores e Plantas Ornamentais; Florestas Plantadas; Fruticultura; Hortaliças; Leite e Derivados; Mandioca; Mel e Produtos das Abelhas; Milho e Sorgo; Oleaginosas e Biodiesel; Palma de Óleo; Produção e Indústria de Pescados; Soja; Tabaco; e Viticultura, Vinhos e Derivados. Já as Câmaras Temáticas são Agricultura Orgânica; Agricultura Sustentável e Irrigação; Crédito, Seguro e Comercialização; Infraestrutura e Logística; Insumos Agropecuários; e Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Insumos Agropecuários do SUASA. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/camarassetoriais>> e <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-tematicas-1/camaras-tematicas>>.

a diminuir assimetrias de informação e custos de transação” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p. 10). Os autores apontam que o exemplo mais antigo seria o da cadeia do açúcar e álcool, esse aspecto de auto regulação do setor por meio das entidades que atuam na cadeia produtiva pode ser observado quando se analisa a dinâmica de funcionamento e a composição da câmara do açúcar e álcool, que será descrita ao longo desse capítulo.

Há ainda, Casos de Commodities que se regulam pelo mercado: tanto o mercado nacional quanto o internacional, como as cadeias do Trigo; de Oleaginosas e Biodiesel; de Borracha Natural; e do Cacau; e existem também os Casos de Commodities que têm problemas de regulação, as cadeias agroindustriais que “não conseguiram ainda se autorregular, nem através da criação de instituições próprias nem tampouco pelo mercado. A regulação nestes casos recai sobre o Estado” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p. 12). Este é o caso das cadeias do Milho; do Arroz. e da Citricultura. E, por fim, os Casos de difícil regulação, como as cadeias de Hortaliças e da Agricultura Orgânica por tratarem-se de setores altamente heterogêneos, com mais de 75 espécies na mesma cadeia.

Essa regulação do setor sucroenergético feita por meio de “instâncias regulatórias próprias (instituições)” que foram criadas pelos elos da cadeia agroindustrial “de forma a diminuir assimetrias de informação e custos de transação” fica evidenciada quando analisa-se a composição da câmara setorial do açúcar e álcool e observa-se uma espécie de intercambio dos membros das instituições, já que diversos atores individuais fazem parte de várias das entidades que compõem a câmara e mesmo as próprias entidades que a compõem fazem parte de outras entidades também presentes na câmara.

Em se tratando de seu surgimento, a câmara setorial da cadeia produtiva do açúcar e álcool foi instalada em 26 de maio de 2003, no Auditório Maior do MAPA, em Brasília. Na ocasião, o então ministro Roberto Rodrigues indicou para a presidência da Câmara o representante da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), Luiz Carlos Corrêa Carvalho<sup>23</sup>, e para o cargo de secretário-executivo, Ângelo Bressan Filho, da Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE/MAPA, nomes que foram referendados pelo plenário da

---

<sup>23</sup> Engenheiro Agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz – ESALQ/USP (1973). Desde 1983 é Diretor da CANAPLAN, empresa privada que atua em consultoria e projetos para o setor sucroalcooleiro. Diretor de Relações com o Mercado das usinas do Grupo Alto Alegre S/A. Presidente da ABAG 2012/2018 e 2022/2024. É Sócio da Bioagência, empresa que comercializa açúcar e etanol nos mercados interno e externo. Membro do Conselho Superior do Agronegócio, da FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Conselheiro da UDOP – União dos Produtores de Bioenergia. Conselheiro da UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar e do SIAESP – Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo. Presidente da Academia Nacional de Agricultura da SNA, desde março/2015. Foi executivo da PLANALSUCAR, IAA e CENAL) e da AIAA e UNICA, de 1985 a 2002. Foi Presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Álcool de abril de 2003 a janeiro de 2007.

Câmara em sua primeira reunião ordinária. A Câmara foi criada pela Portaria nº 154, de 2 de julho de 2004, e posteriormente alterada pela Portaria nº 12, de 5 de janeiro de 2006. No **quadro 4** é possível visualizar a evolução da institucionalização do processo participativo na política agrícola.

Quadro 4 – Evolução da institucionalização do processo participativo na política agrícola

<b>Dispositivos criados</b>	<b>Ato normativo</b>
Lei Agrícola	Lei nº 8.171, de 17 de janeiro 1991
CONSAGRO	Decreto de 2 de setembro de 1998
Reforma administrativa do MAPA	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
Câmara setorial do açúcar e álcool	Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2006

Fonte: MAPA (2006) e adaptado pela autora.

Após sua criação, é possível encontrar a seguinte composição da câmara setorial do açúcar e do álcool em documento elaborado pelo MAPA (2006):

- Associação dos Fornecedores de Cana da Região de Campo Florido – MG – CANACAMPO
- Assessoria de Gestão Estratégica – AGE /MAPA
- Associação Brasileira das Indústrias de Base – ABDIB
- Associação Nacional para Difusão do Adubo – ANDA
- Associação Brasileira das Indústrias de Chocolate, Cacau, Balas e Derivados – ABICAB
- Associação Brasileira do Agribusiness – ABAG
- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA

- Associação Brasileira de Empresas Trading – ABECE
- Associação Brasileira da Indústria de Álcool – ALCO
- Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação – ABIA
- Agência Nacional do Petróleo – ANP
- Banco do Brasil S/A – BB
- Companhia Nacional do Abastecimento – CONAB
- Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal – CRA
- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio da Câmara dos Deputados – CAPADR
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
- Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN
- Federação dos Plantadores de Cana do Brasil – FEPLANA
- Federação Nacional dos Distribuidores de Veículos Automotores – FENABRAVE
- Federação Nacional do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS
- Força Sindical – FORÇA SINDICAL
- Fundições de Piracicaba, Saltinho e Rio das Pedras – SIMESPI
- Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
- Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo – SDC
- Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE
- Secretaria Executiva – SE
- Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI
- Sociedade Rural Brasileira – SRB
- Organização de Plantadores de Cana do Estado de São Paulo – ORPLANA
- Organização das Cooperativas Brasileira – OCB
- Produtores de Açúcar e Álcool no Estado da Bahia – SINDAÇÚCAR
- União da Agroindústria de São Paulo – UNICA
- União Nordestina dos Produtores de Cana – UNIDA

Já no ano de 2020, na portaria nº 13, de 15 de janeiro de 2020, é possível encontrar a designação dos membros das câmaras setoriais vinculadas ao Conselho Nacional de Política Agrícola, com a descrição dos titulares e dos suplentes que representam os Órgãos, Entidades

e Instituições membros. Na câmara setorial da cadeia produtiva do açúcar e álcool ficaram definidos 20 membros, dos quais:

- Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA
- Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná – ALCOPAR
- Associação dos Produtores de Bioenergia de Mato Grosso do Sul – BIOSUL
- Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA
- Confederação Nacional da Indústria – CNI
- Federação dos Plantadores de Cana do Brasil – FEPLANA
- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG
- Fórum Nacional Sucroenergético – FNS
- Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB
- Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil – ORPLANA
- Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético – RIDESA
- Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais – SIAMIG
- Sindicato dos Produtores de Açúcar e Álcool no Estado de Goiás – SIFAEG
- Sindicato da Indústria do Açúcar e Álcool do Mato Grosso – SINDALCOOL/MT
- Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool e Açúcar – SINDALCOOL/PB
- Sindicato da Indústria do Açúcar e Álcool do Estado de Alagoas – SINDAÇÚCAR/AL
- Sindicato da Indústria do Açúcar e Álcool do Estado de Pernambuco – SINDAÇÚCAR/PE
- União dos Produtores de Bioenergia – UDOP
- União da Indústria de Cana-de-Açúcar – UNICA
- União Nordestina dos Produtores de Cana – UNIDA

É interessante ressaltar a queda na quantidade de membros de 2006 a 2020, que se deve em parte pela limitação do número de entidades permitidas, mas também pela exclusão gradual de membros não atuantes na câmara. A CONTAG, única entidade representante dos trabalhadores, que esteve presente na formação das câmaras setoriais e foi incluída como membro de câmaras de diferentes setores, apenas aparece compondo a câmara em documento do MAPA de 2006. Há também, na composição da câmara, o aumento e concentração de entidades atuantes exclusivamente no setor, diante da exclusão de entidades que tem sua atuação mais abrangente, como a ABAG, ABDIA, ABDIB, ANP. Abaixo, no **quadro 5**, podemos visualizar de forma comparativa a composição da câmara ao longo dos anos. Não foi

possível obter a composição da câmara entre 2006 e 2015 devido a indisponibilidade de documentos e atas das reuniões.

Quadro 5 - Composição da câmara setorial do açúcar e álcool entre 2006 e 2020

	MAPA (2006)	MAPA (2015)	PORTARIA Nº 85, DE 5 DE MAIO DE 2016	MAPA (2018)	PORTARIA Nº 13, DE 15 DE JANEIRO DE 2020
1	ABAG	ALCOPAR	ALCOPAR	ALCOPAR	ABIA
2	ABDIB	ANP	ANP	ANP	ALCOPAR
3	ABECE	BIOSUL	BIOSUL	BIOSUL	BIOSUL
4	ABIA	CC/PR	CC/PR	CC/PR	CNA
5	ABICAB	CNA	CNA	CNA	CNI
6	AGE/MAPA	CONAB	CONAB	CONAB	FEPLANA
7	ALCO	EMBRAPA	EMBRAPA	EMBRAPA	FIEMG
8	ANDA	FEPLANA	FEPLANA	FEPLAN	FNS
9	ANFAVEA	FNS	FNS	FNS	OCB
10	ANP	MDIC	MCTI	MCTI	ORPLANA
11	BB	MME	MDIC	MDIC	RIDESA
12	CANACAMPO	ORPLANA	MF	MF	SIAMIG
13	CAPADR	SIAMIG	MME	MME	SIFAEG
14	CNA	SIFAEG	ORPLANA	ORPLANA	SINDAÇÚCAR/AL
15	CONAB	SINDAÇÚCAR/AL	SIAMIG	RIDESA	SINDAÇÚCAR/PE
16	CONTAG	SINDAÇÚCAR/PE	SIFAEG	SIAMIG	SINDALCOOL/MT
17	CRA	SINDALCOOL/MT	SINDAÇÚCAR/AL	SIFAEG	SINDALCOOL/PB
18	DAS/MAPA	SINDALCOOL/PB	SINDAÇÚCAR/PE	SINDAÇÚCAR/AL	UDOP
19	EMBRAPA	SPA/MAPA	SINDALCOOL/MT	SINDAÇÚCAR/PE	UNICA
20	FEBRABAN	UDOP	SINDALCOOL/PB	SINDALCOOL/MT	UNIDA
21	FECOMBUSTÍVEIS	ÚNICA	SPA/MAPA	SINDALCOOL/PB	
22	FENABRAVE	UNIDA	UDOP	SPA/MAPA	
23	FEPLANA		UNICA	UDOP	
24	FORÇA SINDICAL		UNIDA	UNICA	
25	OCB			UNIDA	
26	ORPLANA				
27	SDC/MAPA				
28	SE/MAPA				
29	SRI/MAPA				
30	SIMESPI				
31	SINDAÇÚCAR				
32	SPA/EMBRAPA				
33	SRB				
34	UNICA				
35	UNIDA				

Fonte: elaboração própria.



A atuação da câmara pôde ser observada a partir da leitura das atas de reuniões. Ela tem funcionado de modo ativo desde sua criação, com uma média de quatro reuniões por ano a partir de 2014. Há 25 atas disponíveis no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) de reuniões ocorridas entre 2014 e 2021. A tentativa de obtenção das atas anteriores não foi atendida pelo Ministério, em resposta a solicitação, a Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas informou que essas atas não estão disponíveis em formato digital e a sua busca e digitalização não seria possível devido a pandemia. No **quadro 6** é possível visualizar a relação das atas de reuniões disponíveis no site do MAPA.

Quadro 6 – Relação de atas disponíveis da câmara setorial do açúcar e álcool no site do MAPA entre 2014 e 2021<sup>24</sup>

<b>Ata disponível</b>	<b>Reunião</b>	<b>Data de realização</b>
1	Reunião Ordinária n° 26	24/04/2014
2	Reunião Ordinária n° 27	21/08/2014
3	Reunião Ordinária n° 28	06/11/2014
4	Reunião Ordinária n° 29	12/03/2015
5	Reunião Ordinária n° 30	18/06/2015
6	Reunião Ordinária n° 31	16/09/2015
7	Reunião Ordinária n° 32	26/11/2015
8	Reunião Ordinária n° 33	16/03/2016
9	Reunião Ordinária n° 34	07/07/2016
10	Reunião Ordinária n° 35	06/10/2016
11	Reunião Ordinária n° 36	23/11/2016
12	Reunião Ordinária n° 37	22/03/2017
13	Reunião Ordinária n° 38	28/06/2017
14	Reunião Ordinária n° 39	31/10/2017
15	Reunião Ordinária n° 40	21/03/2018
16	Reunião Ordinária n° 41	13/06/2018
17	Reunião Ordinária n° 42	05/12/2018
18	Reunião Ordinária n° 43	03/04/2019
19	Reunião Ordinária n° 44	27/06/2019

<sup>24</sup> As atas das reuniões de n° 46 e 47 não estão disponíveis no site e são referentes a reuniões ocorridas no ano de 2020, durante a pandemia de COVID-19.

20	Reunião Ordinária n° 45	20/11/2019
21	Reunião Ordinária n° 48	24/02/2021
22	Reunião Ordinária n° 49	02/06/2021
23	Reunião Ordinária n° 50	15/07/2021
24	Reunião Ordinária n° 51	01/09/2021
25	Reunião Ordinária n° 52	30/11/2021

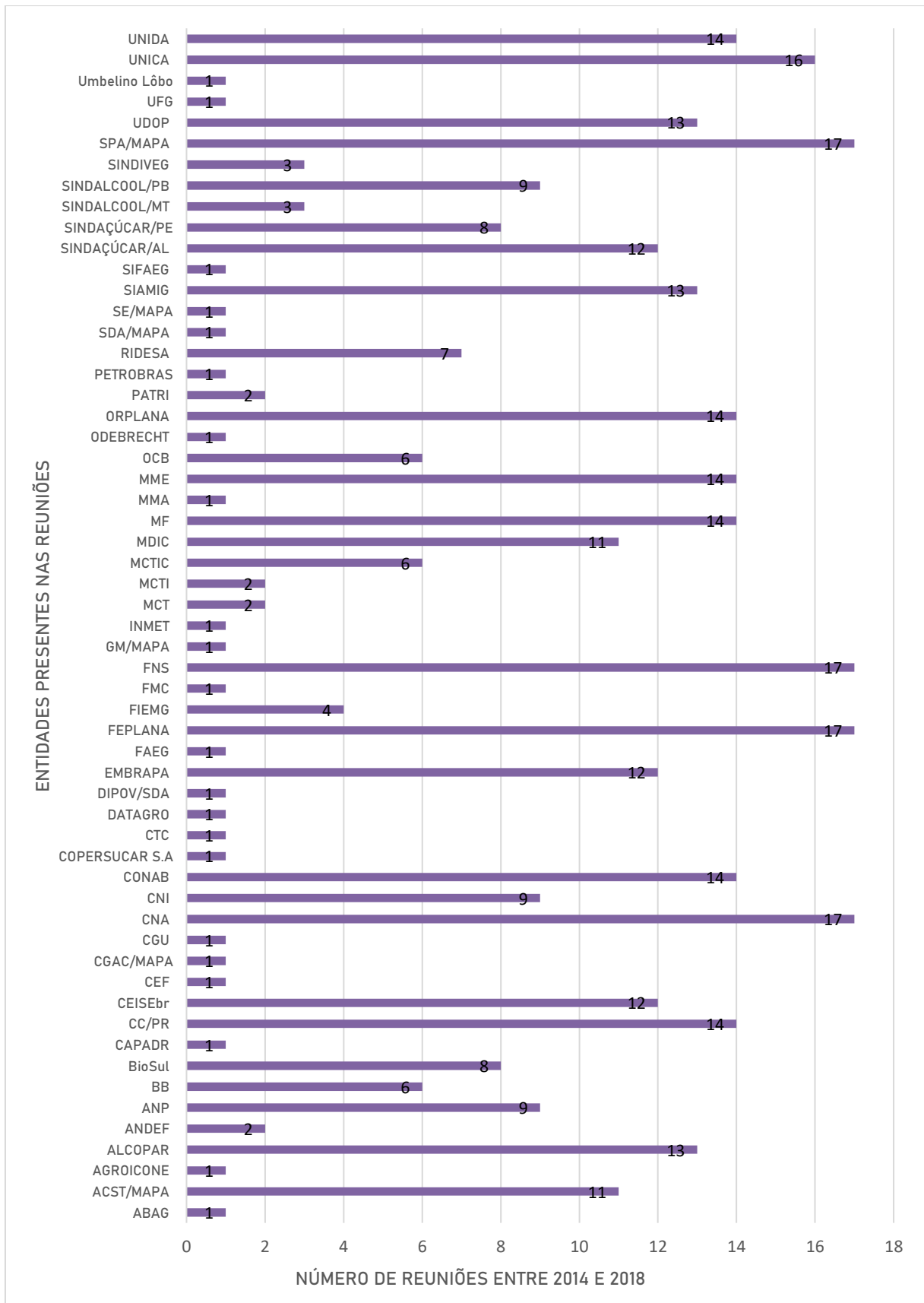
Fonte: elaboração própria.

Nas 17 atas disponíveis entre 2014 e 2018, em que é possível encontrar a relação de indivíduos e entidades presentes, há uma média de 22 entidades presentes nas reuniões. Por meio da leitura das listas de indivíduos e entidades presentes até 2018, foi possível contabilizar as entidades que mais compareceram às reuniões: UNICA, FNS, CNA, FEPLANA E SPA (Secretaria de Política Agrícola) do MAPA, presentes em 16 reuniões ou mais. A partir do ano de 2019 há mudanças significativas no registro das memórias das reuniões, essas mudanças serão melhor descritas posteriormente.

Outras entidades bastante ativas na câmara também são a União Nordestina dos Produtores de Cana (UNIDA), a Organização de Associações de Produtores de Cana do Brasil (ORPLANA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Fazenda (MF) e Casa Civil da Presidência da República, que participaram de 14 reuniões ao longo desse período entre 2014 e 2018, O **gráfico 1** ilustra a quantidade de reuniões em que cada entidade esteve presente no período de 2014 a 2018.

Gráfico 1 - Presença de entidades públicas e privadas nas reuniões da câmara setorial do açúcar e

álcool



Fonte: elaboração própria

A última ata com a lista de participantes, ata de nº 42 de 05 de dezembro de 2018, tem as seguintes entidades presentes: FNS; ALCOPAR; BioSul; CC/PR; CC/PR; CNA; CONAB; EMBRAPA; FEPLANA; FEPLANA; MCTIC; MDIC; MF; ORPLANA; RIDESA; SIAMIG; SINDALCOOL/MT; SINDALCOOL/PB; SINDAÇÚCAR/AL; SPA/MAPA; UDOP; ÚNICA; UNIDA; BB e; como entidades convidadas: ALCOPAR CEISEbr AGROICONE CEF PATRI SINDAÇÚCAR/PE. Como exposto acima, na CS do açúcar e álcool há um número baixo de atores com alta frequência, porém Vicari (2020) constata que essa é a realidade de outras câmaras setoriais também, o que sugere o controle da agenda política por subgrupos das câmaras.

A entidade que tem se destacado com maior atuação na câmara, o Fórum Nacional Sucroenergético, FNS, tem diversos membros em comum com a câmara e tem como lideranças presidentes e vice-presidentes da CS que se destacam como lideranças nacionais do setor. O nome indicado pelo ministro Roberto Rodrigues para presidir a câmara no momento de sua criação esteve a frente da CS até 2007, Luiz Carlos Corrêa Carvalho exerceu a presidência como representante da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG). Após sua saída, em 2007, há um hiato, momento em que a CS é presidida por um representante do próprio Ministério da Agricultura, até que, a partir de 2012, importantes figuras do setor são eleitas para o comando da câmara. Na **figura 5** temos a linha do tempo dos presidentes da câmara setorial do açúcar e álcool desde sua criação.

Figura 5 – Linha do tempo dos presidentes da câmara setorial do açúcar e álcool<sup>25</sup>



Fonte: elaboração própria.

Tais atores individuais são figuras atuantes no setor sucroalcooleiro há muitas décadas e, apesar de atuarem formalmente dentro da câmara setorial do açúcar e álcool como representantes de apenas uma entidade, é possível constatar que esses atores individuais fazem parte de diversas outras entidades do setor, inclusive como figuras de liderança, revezando presidências e vice-presidências das organizações setoriais em uma espécie de “dança das cadeiras”. A coleta das informações foi feita por meio da busca nominal dos presidentes em sites de notícias e sítios de diversas entidades do agronegócio.

O primeiro presidente da câmara, **Luiz Carlos Corrêa Carvalho**, conhecido como Caio, nasceu em 1951 no município de Piracicaba, São Paulo. É filho de um engenheiro agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz (Esalq) da Universidade de São Paulo (USP), em 1973 se forma no mesmo curso e instituição de seu pai. Após formado atuou na Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo e em 1975 foi convidado a ingressar na área de pesquisa e desenvolvimento do Programa Nacional de

<sup>25</sup> As informações entre 2008 e 2012 são escassas, não foram encontradas informações sobre a presidência da câmara entre 2010 e 2012. Em notícia sobre a eleição de Luiz Custódio Cotta Martins, Cotta afirma que “A retomada dos trabalhos da Câmara proporciona importantes discussões junto ao governo federal” (JORNALCANA, 2012), e que “O ministro da Agricultura queria que um empresário assumisse a presidência na Câmara Setorial, e não o governo”, o que sugere que a CS possa ter passado por algum tipo de paralisação ou foi presidida por alguém também do governo após o mandato de Alexandre Betinardi Strapasson.

Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar) (FGV, 2012). É sócio fundador da Canaplan (1983), empresa de consultoria e projetos para o setor sucroalcooleiro e em meados da década de 1980 se tornou secretário executivo da Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal) e, posteriormente, diretor de modernização do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) do Rio de Janeiro. Participou da criação do Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo, a CONSECANA (1999) (FGV, 2012).

Foi indicado para presidente da câmara setorial da cadeia produtiva do açúcar e do álcool, em 2003, pelo então ministro da agricultura Roberto Rodrigues, ex-presidente da ABAG; foi conselheiro do Centro de Tecnologia Canaveira (CTC) (2004 – 2007); é sócio da Bioagencia, empresa comercializadora de etanol e açúcar nos mercados interno e externo. Também ocupa uma cadeira no Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), desde setembro de 2006, também faz parte da União dos Produtores de Bioenergia (UDOP). Além de executivo da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA). Atualmente ocupa as cadeiras de diretor de relações com o Mercado das Usinas do Grupo Alto Alegre S/A e diretor presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), mandado iniciado em janeiro de 2022, porém já havia presidido a entidade também durante o período entre 2012 e 2018, após ter sido vice presidente e membro da diretoria da entidade (ABAG, 2021).

**Luiz Custódio Cotta Martins** presidiu a CS do açúcar e álcool como representante do Fórum Nacional Sucroenergético (FNS), porém também atua em diversas outras entidades e a partir da portaria nº 13, de 15 de janeiro de 2020, passou a compor a CS como representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Ele nasceu em Ponte Nova, na Zona da Mata Mineira e é Engenheiro Agrônomo, formado na 1ª Turma da Faculdade de Agronomia de Botucatu, em São Paulo, veio de uma família de produtores de açúcar e álcool já que seus bisavós foram os fundadores, em 1883, da primeira usina de açúcar em Minas Gerais, Ana Florência, em Ponte Nova, e em 1925, o avô fundou a Usina Jatiboca, em Urucânia, também na Zona da Mata, até hoje em funcionamento (JORNALCANA, 2010). Ele trabalhou na Sucral Engenharia e Processos Ltda. em Piracicaba, SP, nos anos de 69 e 70, assumiu vários postos de trabalho nas usinas da família, nos anos 71 e 90, como Gerente Industrial e Diretor das usinas Jatiboca e Ana Florência, além de ter sido diretor da Associação de Usineiros de Minas Gerais no período de 1982 a 1988 (JORNALCANA, 2010).

Luiz Cotta também foi membro do Conselho Deliberativo do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), de 1984 a 1989 e Secretário-Executivo do Grupo de Países Latino Americanos e do Caribe Exportadores de Açúcar (Geplacea) (JORNALCANA, 2010). Foi presidente da

Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas (SIAMIG) e Sindaçúcar-MG e vice-presidente para assuntos legislativos da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Quando assumiu a CS do açúcar e álcool, em 2012, exercia os cargos de coordenador do FNS e presidente da SIAMIG.

**Ismael Perina Júnior**, o primeiro representante da categoria dos fornecedores de cana a assumir a presidência da câmara setorial do açúcar e do álcool, presidiu como representante da ORPLANA, mas, a partir da portaria nº 13, de 15 de janeiro de 2020, passou a ser o representante titular da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) na CS. Ismael Perina é produtor de cana e nasceu em Jaboticabal, no interior de São Paulo, em 1980, após se formar engenheiro agrônomo pela UNESP de sua cidade, assumiu a administração da propriedade da família, a Fazenda Belo Horizonte, presidiu a Associação de Fornecedores de Cana de Guariba (Socicana), entre 2005 e 2011, e foi presidente da Organização de Associações de Produtores de Cana do Brasil (ORPLANA) de 2007 a 2013 (VENÂNCIO, 2017).

Perina foi também presidente do Sindicato Rural de Jaboticabal e diretor da cooperativa de crédito Sicoob/Coopcredi de Guariba (SP), instituição que também já presidiu; e foi vice-presidente da Central de Cooperativas de Crédito do Estado de São Paulo. É interessante destacar que ele foi aluno de Roberto Rodrigues na faculdade, em entrevista concedida ao site PlantProject, em 2017, Roberto diz sobre Perina:

Foi meu aluno de Cooperativismo na faculdade. E seu primeiro trabalho profissional também foi comigo, quando conseguimos que o governo instituisse o pagamento de cana pelo teor de sacarose e montei o Departamento Técnico da Socicana em Guariba, para monitorar a instalação dos sistemas de medição da sacarose nas usinas da região. Ismael, muito jovem ainda, chefiava então a validação do novo modelo em uma das usinas (VENÂNCIO, 2017).

Já **André Luiz Baptista Lins Rocha** é formado em engenharia civil e foi presidente da Companhia Energética de Goiás (CELG), diretor comercial da A.M. Engenharia e Construção Ltda, 1º Tesoureiro da Federação da Indústria do Estado de Goiás (FIEG) e coordenador do Grupo de Líderes empresariais (LIDE) em Goiás.

Especificamente no setor sucroenergético, foi presidente executivo do Fórum Nacional Sucroenergético (FNS) de 2013 a 2021, além de presidente executivo do Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás (SIFAEG), que representa os produtores de etanol de Goiás. Hoje, é vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG) durante o quadriênio 2019-2022

**Alexandre Andrade Lima**, assim como Ismael Perina Junior, é representante dos

fornecedores de cana e é um dos nomes mais importantes do setor em Pernambuco, teve papel central na Associação dos Fornecedores de Cana de Pernambuco (AFCP), preside a entidade desde 2007 e continuará no cargo até 2025. Em 2010, ainda no seu primeiro mandato na presidência da AFCP, criou a Cooperativa do Agronegócio dos Fornecedores de Cana (COAF). No ano seguinte, em 2011, foi eleito para a Presidência da União Nordestina dos Produtores de Cana (UNIDA), onde permaneceu até 2018. Foi eleito por para a Presidência da Federação dos Plantadores de Cana do Brasil (FEPLANA), em 2016, e reeleito em mandato até 2022, é membro da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e presidiu também o Conselho Agro da OCB de Pernambuco (BRASILAGRO, 2018).

Por fim, **Mario Ferreira Campos Filho**, economista formado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com MBA em Finanças pelo IBMEC e Relações Governamentais pela FGV de Brasília, durante a faculdade ingressou como estagiário na Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais (SIAMIG) e, em 2003, assumiu a função de Superintendente, Secretário Executivo e atualmente exerce a presidência da SIAMIG.

Mário Campos é hoje o presidente da câmara setorial da cadeia produtiva do açúcar e do álcool; presidente do Fórum Nacional Sucroenergético (FNS); presidente do Conselho Empresarial de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável da Federação das Indústrias de Minas Gerais (CEMA); vice-presidente do Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais (CIEMG) e; presidente do Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de Minas Gerais (Sindaçúcar-MG), de 2020 a 2023.

A CS do açúcar e álcool exerce um papel importante na formação e manutenção de relações de naturezas diversas entre a classe e suas frações, com destaque para negociações e troca de recursos de natureza pouco conflituosa, cooperação para a formulação por meio de processos de consulta e troca de informações. A atribuição da posição de presidente às representações do setor privado pode ser compreendida como um importante dispositivo de mobilização das cadeias produtivas, um dispositivo que fortalece a formação e consolidação de lideranças do setor. Já a designação da secretaria a um órgão do setor público contribui para a conformação dos interesses do setor junto ao governo.


Em se tratando dos procedimentos internos de funcionamento, até 2019, esperava-se que cada câmara setorial realizasse de três a quatro reuniões ordinárias por ano, sendo também possível a realização de reuniões extraordinárias, mediante a necessidade do setor. O padrão de duração das reuniões geralmente 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 (VICARI, 2020).

No momento de realização dos pleitos, há a seguinte rotina: 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 [...] como o calendário das reuniões, o quadro de frequência dos membros e 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 parte 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 (VICARI, 2020, p. 86-87). Esse roteiro pode ser exemplificado pela **figura 6**, em ata de reunião da câmara setorial do açúcar e álcool em 12/03/2015, e a ata completa pode ser visualizada no anexo A desta dissertação.

Figura 6 – Ata de reunião da câmara setorial do açúcar e álcool de 12 de março de 2015

		<b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b> SGCAM - Sistema de Gestão de Câmaras Setoriais e Temáticas - 1.0 Gabinete da Ministra ACST - Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas Memória de reunião			
		<b>Dados da Reunião</b>			
Câmara:	Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool				
Título:	Reunião Ordinária N. 29				
Local:	Auditório Jonas Pineiro, Sobreloja do Ed. Sede do MAPA, Brasília/DF				
Data da reunião:	12/03/2015	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	11:30
<b>Pauta da Reunião</b>					
<p><b>1. 09h00 às 09h15:</b> Abertura da Reunião. Presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool, Sr. Ismael Perina Júnior.</p> <p><b>2. 09h15 às 09h20:</b> Apreciação e Aprovação da Ata da 28ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.</p> <p><b>3. 09h20 às 09h50:</b> Painel da OMC: Subsídios da Tailândia para Produção de Açúcar. Sra. Elizabeth Farina, Representante da UNICA.</p> <p><b>4. 09h50 às 10h20:</b> SAP-Cana: Proposta de Divulgação de Informações. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.</p> <p><b>5. 10h20 às 11h00:</b> Criação de barreiras a inibição de inadimplência de unidades processadoras com seus fornecedores independentes. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.</p> <p><b>6. 11h00 às 11h30:</b> Assuntos Gerais e Encerramento.</p>					
<b>Lista de Participantes</b>					
	Nome	Entidade	Frq	Assinatura	
1	ISMAEL PERINA JÚNIOR	ORPLANA	PR		
2	OSCAR AFONSO DA SILVA JUNIOR		PR		
3	LEANDRO PIRES BEZERRA DE LIMA	ACST/MAPA	PR		
4	JOSE HONORIO ACCARINI	CC/PR	PR		
5	ENIO JAIME FERNANDES JUNIOR	CNA	PR		
6	ROGÉRIO NASCIMENTO DE AVELLAR FONSECA	CNA	PR		
7	ANGELO BRESSAN FILHO	CONAB	PR		
8	PAULO SERGIO DE MARCO LEAL	FEPLANA	PR		
9	JOSÉ RICARDO SEVERO	FEPLANA	PR		
10	PEDRO LUCIANO PENA ROCHA OLIVEIRA	FNS	PR		
11	RICARDO DE GUSMÃO DORNELLES	MME	PR		
12	CARINA MIRIAM BARBOSA FERREIRA	SIAMIG	PR		
13	EDUARDO LUIS LEÃO DE SOUSA	UNICA	PR		
14	CARLOS HENRIQUE FACCIOLLI	BB	PR		
15	SEBASTIAO MACEDO PEREIRA	CEISEbr	PR		
16	GIUSEPPE UCHOA RIBEIRO LOBO	CNI	PR		

Página 1 de 4

Isso se modifica a partir da gestão da ministra Tereza Cristina, em 2019, sob o governo de Jair Bolsonaro, em que há o estabelecimento do número máximo de 3 reuniões ordinárias anuais por câmara, apenas “em casos excepcionais, admitir-se-á 01 (uma) reunião extraordinária”, assim como também se extingue a “obrigatoriedade da redação das atas, que passarão a ser substituídas por um resumo das deliberações e encaminhamentos feitos pelo Plenário em cada reunião ordinária.”. Essas modificações são feitas pela Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGACST) e apresentadas na 44ª reunião ordinária da câmara do açúcar e álcool, de 27/06/2019. Na **figura 7** é possível ver os slides da apresentação e os trechos destacados neste parágrafo.

Figura 7 - Apresentação exibida durante a 44ª reunião ordinária da CS do açúcar e álcool

**Procedimentos internos de funcionamento das Câmaras Setoriais e Temáticas.**

- Com o objetivo de dinamizar processos, através de procedimentos mais simples e efetivos e com o propósito de aperfeiçoar os encaminhamentos das demandas das Câmaras Setoriais e Temáticas, informamos a Vossas Senhorias as novas propostas que serão implantadas por esta Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas – CGACST

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO PÁTRIA AMADA BRASIL

## Procedimentos internos de funcionamento das Câmaras Setoriais e Temáticas.

1. Estabelecimento do número máximo de 03 (três) reuniões ordinárias anuais por câmara. Em casos excepcionais, admitir-se-á 01 (uma) reunião extraordinária;
2. Extinção da obrigatoriedade da redação das atas, que passarão a ser substituídas por um resumo das deliberações e encaminhamentos feitos pelo Plenário em cada reunião ordinária. A título de informação, os áudios e apresentações das reuniões estarão mantidos em arquivos nesta CGACST. Do mesmo modo, permaneceremos disponibilizando as apresentações, pautas e as memórias de reuniões no portal do MAPA: [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)

Fonte: MAPA, 2019.

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 grupos de trabalho 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” (VICARI, 2020, p. 87).

O sucesso na manutenção da estrutura e na continuidade do funcionamento das câmaras refletem como a estrutura pode privilegiar alguns atores, interesses e estratégias, por meio de mecanismos institucionais que servem para avançar o acesso e/ou controle de determinados interesses fracionários, já que

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. Do ponto de vista da estabilização institucional, isso implica na construção de um acesso direto e mais facilitado às instâncias de decisão (VICARI, 2020, p. 87),

Isso demonstra a garantia de uma seleção positiva para determinados atores do setor por parte

do Estado, como empresários e grandes proprietários de terras, enquanto temos uma seleção negativa quando se trata de trabalhadores e pequenos proprietários.

Isso é reforçado pelo papel das câmaras no aconselhamento e revisão dos instrumentos de planejamento de gestão disponíveis ao MAPA, como Plano Plurianual e o Plano Agrícola e Pecuário, incorporando os interesses e demandas diretas dos atores das cadeias produtivas nas diretrizes para a operação estratégica da política (IICA-FAO, 2012). Esse papel na construção das políticas públicas é ampliado a partir de 2019, sob o comando de Tereza Cristina, sob o governo de Jair Bolsonaro, essa ampliação é descrita na ata da reunião de nº 43 de 03 de abril de 2019.

A construção das demandas e da atuação do setor dentro de suas próprias organizações demonstra uma estratégia reflexiva por parte dos atores, articulando redes de pessoas em diversos locais no aparato estatal, para terem seus interesses correspondidos. A câmara foi construída e se consolidou como um espaço de participação voltado para a seleção dessas demandas e interesses, possibilitando um canal patrocinado pelo Estado para que os interesses dessa classe e suas frações seja traduzido em políticas governamentais.

As atividades de participação nas câmaras, em sua primeira década de funcionamento, acumularam resultados para a política agrícola, tanto na dimensão regulatória, quanto na dimensão do planejamento. Na regulação, destaca-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” (VICARI, 2020, p. 91).

Como já mencionado anteriormente, as estratégias para acesso ao aparato estatal estão presentes na identidade do agronegócio muito anteriormente à criação das câmaras ou mesmo da própria concertação política (POMPEIA, 2018). Agentes do setor sucroalcooleiro, como já demonstrado no trabalho, estão participando da construção da institucionalização do Estado, com suas seletividades positivas e negativas, desde a formação do nosso Estado-nação independente.

A chegada de uma liderança do agronegócio no comando do MAPA e a reestruturação do Ministério ampliou as suas competências de atuação na política agrícola, ao mesmo tempo em que promoveu o estreitamento entre os órgãos do Estado e esta fração de classe. A existência de uma série de conselhos, comitês e fóruns privados de negociação, além da interação no âmbito das câmaras setoriais, ilustram esse avanço do empresariado rural no aparato estatal. Esse estreitamento se tornou ainda maior quando, em 2019, com o início da gestão da ministra Tereza Cristina e do Governo Jair Bolsonaro, as câmaras setoriais adquiriram

acesso prioritário à ministra, exposto durante apresentação na reunião de nº43.

A partir da reunião ordinária nº 43, realizada em 03 de abril de 2019, a primeira reunião sob a gestão da ministra Tereza Cristina e do Governo Jair Bolsonaro, há uma mudança significativa na estrutura da ata (anexo B), em que deixam de constar os nomes das pessoas presentes e as entidades a que representam, contendo apenas o nome do relator e da revisora. Na reunião seguinte, de nº 44, a mudança mais significativa ocorre na redação e descrição das discussões, passando a constar apenas um quadro resumindo a pauta a ser discutida e um quadro com os encaminhamentos finais, nessa ata também há a exclusão dos nomes do relator e revisor e passa a constar uma lista com nome e assinatura dos presentes (**figura 8**). Essas mudanças formais não têm suas razões explicitadas de forma mais detalhada, nem em documentos oficiais, notícias ou apresentações do ministério, a única justificativa apresentada é a constante na apresentação exibida durante a reunião de nº 44, sob a alegação de simplificação e dinamização dos procedimentos administrativos das câmaras.

Figura 8 - Ata da reunião ordinária nº 44 de 27 de junho de 2019



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE APOIO ÀS CÂMARAS SETORIAIS E TEMÁTICAS  
CÂMARA SETORIAL DA CADEIA PRODUTIVA DE AÇÚCAR E ÁLCOOL**

**MEMÓRIA DA 44ª REUNIÃO ORDINÁRIA**

**LOCAL:** Sala de Reuniões do 2º andar nº 250 – Ed. Sede do MAPA – Brasília/DF

**DATA:** 27/06/2019

**HORÁRIO:** 10 às 13hs.

**PAUTA**

1. 10:00 - Abertura da 44ª Reunião Ordinária – Sr. Alexandre Andrade Lima, Presidente da Câmara;
2. 10:05 - Aprovação da Memória de Reunião da 43ª Reunião Ordinária da CSAA – Sr. Alexandre Andrade Lima, Presidente da Câmara;
3. 10:10 - Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes – Secretária da CSAA;
4. 10:15 - RENOVABIO – Luiz Coelho, titular da Coordenação de gestão do RenovaBio da ANP;
5. 11:00 - Ações da Embrapa para o setor do Agronegócio- Guy Capdeville, - Chefe-Geral da Embrapa Agroenergia;
6. 11:30 - Impactos da Lei Kandir para a cadeia do açúcar – Renato Conchon – Coordenador do Núcleo Econômico da CNA;
7. 12:00 - Transporte de Cana: Discussão jurídica e soluções – Assessora Jurídica da SIAMG;
8. 12:30 - Assuntos Gerais:  
Encaminhamentos
9. 13:00 - Encerramento.

**OBSERVAÇÕES: (máximo três linhas)**

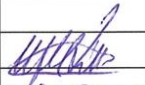
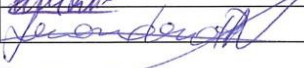
- Próxima reunião será dia 20.11.2019 em Brasília/DF;
- O Presidente da Câmara reforçou a importância da liberação de acesso ao sistema SEI, conforme informado aos Presidentes das Câmaras Setoriais e Temáticas durante conferência realizada no último dia 03.06.2019;

Encaminhamentos	Órgão Demandado	Ação	Responsável	Prazo Esperado
1. Moção de apoio à manutenção da Lei Kandir na sua originalidade e posicionamento contrário a PEC 42/2019	Ministério da Agricultura	Envio de ofício à Ministra da Agricultura manifestando a posição da Câmara Setorial e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional	UNICA e FNS	15 dias
2. Discussão sobre a renovação do Convênio 100/97	CNA	Apresentação do senhor Renato Conchon, na próxima reunião da Câmara Setorial sobre as questões referentes a renovação do Convênio 100/97	Secretaria da Câmara Setorial	Próxima reunião (20.11.2019)
3. Esclarecimento da Importância do RENOVABIO	Ministério da Economia	Reunião com o Subsecretário de Política Agrícola do Ministério da Economia	Secretaria da Câmara, Presidente da Câmara, ANP, EMBRAPA, MME e CNPE	30 dias
4. Importância da manutenção das resoluções, 640/2016, 663/2017 e apoio a emenda 22 do Dep. Arnaldo Jardim, para as operações do setor	Ministério da Infraestrutura	Envio do Ofício da Câmara pedindo gestão do MAPA junto ao Ministério da Infraestrutura visando a alteração a manutenção desses normativos	Secretaria da Câmara e SIAMIG (Carina Ferreira)	30 dias
5. Inserção dos Produtores de Cana-de-Açúcar independentes e funcionamento das oficinas das usinas na Port. ME nº 604, de 18.06.2019	Ministério da Agricultura	Envio de ofício à Ministra da Agricultura manifestando a posição da Câmara Setorial e posterior encaminhamento ao Ministério da Economia	Secretaria da Câmara e SIAMIG (Carina Ferreira)	30 dias

As gravações dos áudios das reuniões ficam arquivadas nesta Coordenação-Geral e poderão ser disponibilizados a qualquer momento, quando solicitado, para membros das câmaras ou sociedade civil.

As apresentações feitas na reunião, que forem disponibilizadas pelos palestrantes, serão publicadas no site das Câmaras: <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>.

**APROVAM E ASSINAM ESTA MEMÓRIA**

Nome	Assinatura
Presidente: Alexandre Lima	
Secretário: Leandro Lima	



Já na reunião ordinária de nº 45, de 20 de novembro de 2019, permanece como novo padrão a descrição das discussões por meio de um quadro resumo da pauta e de um quadro resumo dos encaminhamentos da reunião e há a exclusão da lista com nome e assinatura dos presentes, constando apenas nome e assinatura do presidente, secretário e consultor da câmara (**figura 9**). Essa nova estrutura se estabelece como padrão até a última ata de reunião disponível no site do MAPA, reunião ordinária de nº 52, reduzindo consideravelmente o detalhamento das discussões e o tamanho da ata, que anteriormente a 2019 tinha por volta de 4 a 8 páginas e passa a ter de 2 a 3 páginas.

Figura 9 – Ata da reunião ordinária nº 45 de 20 de novembro de 2019



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CÂMARA SETORIAL DA CADEIA PRODUTIVA DO AÇÚCAR E ÁLCOOL**

**MEMÓRIA DA 45ª REUNIÃO ORDINÁRIA**

**LOCAL:** Sala de Reuniões do andar térreo nº 024 – Ed. Sede do MAPA – Brasília/DF

**DATA:** 20/11/2019

**HORÁRIO:** 10:00 às 13:00hs.

**PAUTA**

1. 10:00 - Abertura da 44ª Reunião Ordinária – Sr. Alexandre Andrade Lima, Presidente da Câmara.
2. 10:05 – Aprovação da Memória de Reunião da 43ª Reunião Ordinária da CSAA – Alexandre Andrade Lima, Presidente da Câmara.
3. 10:10 - Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes –Leandro Lima - Secretária da CSAA.
4. 10:15 - Consolidação das propostas para aumento de prazo de validade das cultivares para cana-de-açúcar – Cid Caldas – Coordenador-Geral de Cana de Açúcar e Agroenergia - CGCA/DCA;
5. 10:45 – Discussão sobre Resolução CONTRAN 587/2016 (Registro de Máquinas Agrícolas); Alexandre Andrade;
6. 11:00 – Discussão sobre restrição de trabalho, aos domingos, na lavoura canavieira (fornecedores) e oficinas nas indústrias de açúcar e etanol (Decreto Lei de 1949); Mario Campos;
7. 11:15 – Situação das Negociações Sobre Inclusão do Açúcar na TEC; Ana Lúcia Oliveira Gomes – Diretora do Departamento de Comércio e Negociação Comercial;
8. 11:30 – Sistemas de Irrigação para Cana-de-açúcar – Sérgio Ayrimoraes Superintendente de Planejamento de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Aguas – ANA;
9. 12:00 – Discussão para a Abertura de dois Grupos Técnicos da Câmara
  - a) Recursos para pesquisa de cana-de-açúcar; José Ricardo – Luiz Henrique - FEPLANA
  - b) Trabalho de Planejamento Estratégico da Câmara Setorial – José Ricardo – FEPLANA.
10. 12:30 – Assuntos Gerais:
11. 13:00 – Encerramento.

**OBSERVAÇÕES:**



O calendário de reuniões para o ano de 2020 ficou assim estabelecido:

**31/03 - Terça-feira - 10h - Brasília/DF; 25/06 - Quinta-feira - 10h - Brasília/DF; 18/11 - Quarta-feira - 10h - Brasília/DF**

<b>Encaminhamentos</b>	<b>Órgão Demandado</b>	<b>Ação</b>	<b>Responsável</b>	<b>Prazo Esperado</b>
1. Revogação da Resolução CONTRAN 587/16 sobre Registro de Máquinas Agrícolas	MAPA	Moção da Câmara Setorial à Ministra da Agricultura solicitando gestão do MAPA junto ao Ministério da Infraestrutura visando a suspensão temporária dos efeitos da Resolução	FEPLANA	20 dias
2. Recursos para pesquisa de cana-de-açúcar	Câmara Setorial	Criação de Grupo de Trabalho para discussão do tema e apresentação de propostas de ações futuras.	FEPLANA - Coordenador EMBRAPA, OCB, RIDESA, CTC, FNS, IAC, ORPLANA, CNA e UNIDA	180 dias
3. Trabalho de Planejamento Estratégico da Câmara Setorial	Câmara Setorial	Criação de Grupo de Trabalho para estruturar um planejamento estratégico da Câmara Setorial para os próximos anos.	EMBRAPA - Coordenador FEPLANA, OCB, RIDESA, CTC, FNS, IAC, ORPLANA, CNA, UNIDA, NOVABIO e ALCOPAR	180 dias

As gravações dos áudios das reuniões ficam arquivadas nesta Coordenação-Geral e poderão ser disponibilizados a qualquer momento, quando solicitado, para membros das câmaras ou sociedade civil.

As apresentações feitas na reunião, que forem disponibilizadas pelos palestrantes, serão publicadas no site das Câmaras: <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>.

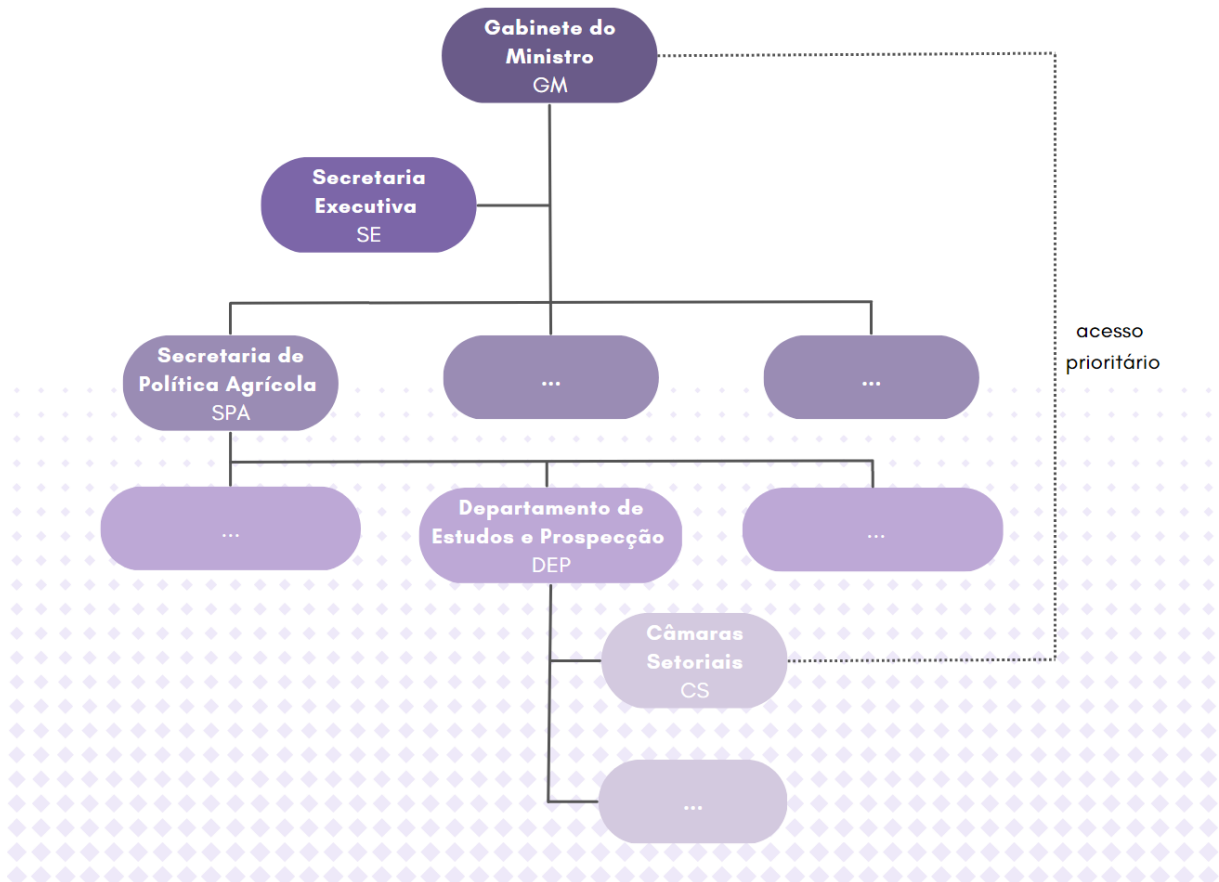
APROVAM E ASSINAM ESTA MEMÓRIA	
Nome	Assinatura
Presidente: ALEXANDRE AUGUSTO LIMA	
Consultor: Fernando Lima	
Secretário:	

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Durante a reunião ordinária de nº 43, o Coordenador da CGAC/MAPA relata as mudanças ocorridas da nova gestão das câmaras setoriais e o papel do Consagro nesse contexto. A partir do decreto 9.667/2019 as câmaras setoriais saem da Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas para a Secretaria de Política Agrícola (SPA), submetida ao gabinete ministerial, além disso as CS ganham um acesso prioritário a agenda da ministra. Segundo o coordenador da CGAC, essas mudanças serviriam para colocar as câmaras setoriais em um papel central de “formulação e acompanhamento de políticas públicas estratégicas para o agronegócio” além de “ativar as câmaras setoriais para a construção e acompanhamento do Plano Plurianual - PPA do Governo Federal” (MAPA, 2019). Na **figura 11** está o organograma da nova estrutura.

Nessa nova estrutura institucional os eixos constitutivos do planejamento do MAPA são: Abastecimento; Crédito; Comercialização e Gestão do Risco; Defesa Agropecuária; Estrutura da Cadeia e Fomento; Pesquisa e Inovação; Promoção comercial; Assuntos Fundiários e; Impacto das políticas externas ao MAPA. No art 5º do Decreto 9.667/2019, parágrafo VII, consta como competência do gabinete da ministra “coordenar o planejamento estratégico do Ministério e a elaboração do Plano Plurianual - PPA, em articulação com as Câmaras Setoriais e Temáticas e os órgãos finalísticos do Ministério” (MAPA, 2019).

Figura 10 - Organograma da estrutura das câmaras setoriais no MAPA com o decreto 9.667/2019



Fonte: elaboração própria com base em MAPA (2019)<sup>26</sup>

A leitura do relato das 25 atas disponíveis da câmara setorial do açúcar e do álcool corrobora uma condição do MAPA como “patrocinador” das interações promovidas nas câmaras voltadas para a construção das políticas setoriais, “fomentando um modelo de relacionamento dependente dos interesses e da forma de organização dos grupos licenciados” (VICARI, 2020, p. 203). Essa dependência, na prática, pode ser observada por meio da estruturação do processo de representação, adaptado às características próprias dos setores produtivos do agronegócio, se espelhando nas associações setoriais com suas segmentações e tematizações.

A uniformidade das pautas e reivindicações apresentadas pelos membros da CS sugere que as demandas trazidas ao MAPA passem antes por um filtro, ou melhor, por um processo prévio de deliberação no interior das organizações que compõem as câmaras, sugestão

<sup>26</sup> As reticências aludem as diversas secretarias, órgãos e departamentos presentes na estrutura funcional do ministério que tem sua exposição e nomeação ocultada na figura diante da necessidade de aumento da escala de visualização.

reforçada pela análise dos membros e lideranças da CS. A identificação dessa dinâmica vai ao encontro dos achados de Vicari (2020, p. 166) em relação ao alto grau do que ele chama de reciprocidade, que seria uma “solidariedade de interesses para a operação da política, tomando como referência o fluxo de interação entre os atores”, o que aponta também 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”.

Isso indica a clara construção de estratégias e táticas por parte dos grupos do setor para terem seus interesses atendidos e traduzidos nas políticas do MAPA. Em entrevista ao site Canal Bioenergia, Mário Campos Filho, atual presidente do FNS e da CS do açúcar e álcool, afirma como o FNS é importante para a “construção de agenda sólida para o debate junto ao setor público e alinhamento da estratégia interna do setor. [...] Precisamos de um Fórum com mais estrutura e mais capacidade de estar próximo e de fazer coalizões, visando de aglutinar forças em busca das nossas metas.” (CANALBIOENERGIA, 2021).

Diferentemente da primeira experiência com a instalação do modelo de câmaras setoriais, a partir de 2003 e até os dias atuais, elas têm se consolidado e se mantido como um importante lócus para o empresariado junto ao executivo, com um alto grau de institucionalização. São quase 20 anos em que a estabilidade e manutenção das relações perpassou diferentes contextos econômicos e sociais e governos de diferentes espectros políticos. As câmaras, especialmente aquelas de setores de commodities, como a do açúcar e álcool, se consolidaram junto ao executivo, ao longo dos anos, mediante o estabelecimento de relações setoriais em que há a eliminação de conflitos por meio da exclusão de grupos com potenciais interesses desagregadores, exclusão feita com o auxílio de regras formais.

Há o convite a membros específicos para a composição do quadro de membros das câmaras, que tendem a se direcionar especialmente aos órgãos estatais, como é o caso do MME, MMA, MF, EMBRAPA, órgãos capacitados para o oferecimento do necessário apoio às suas ações. Seja técnico ou político. Por meio de critérios definidos pelo MAPA em relação à indicação de membros para as CS, que incluem aspectos de capacidade de articulação nacional, identidade e representatividade, “há uma delimitação dos interesses no interior das câmaras, em que barreiras são levantadas à participação de organizações com interesses pontuais ou representação limitada a nível nacional” (VICARI, 2020, p. 200), além disso, a inexistência de condições e tratamentos específicos para grupos com menor poder de representação política, como trabalhadores e movimentos sociais, expõe a existência de uma exclusão deliberada de grupos de potencial oposição às discussões de interesse das classes e frações de classe que compõem a câmara. Essa exclusão e assimetria de poder se reflete diretamente na construção

das políticas agrícolas e setoriais.

Esse aspecto das câmaras nada mais é que uma clara manifestação da seletividade estratégica do Estado, em que há uma exclusão deliberada da participação de trabalhadores e demais interesses com possíveis pontos de vista contrários ao conjunto de valores partilhados na CS. Nesse sentido, cabe aqui ressaltar as análises de Santos (2011) acerca da trajetória iniciada no primeiro governo Lula, em que há a 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, extinto pelo governo Temer.

É possível destacar ainda a continuidade das atividades das CS nos governos Dilma e Temer, perfazendo distintas gestões ministeriais, fato que realça a importância que as câmaras adquiriram para os grupos do empresariado. A reforma do MAPA, com a criação das câmaras setoriais 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. Em 2014, durante a reunião ordinária de nº 27 da CS do açúcar e álcool, Márcio Lopes de Freitas, Presidente da OCB à época, destaca como a “câmara é uma forma de dar legitimidade e atingir resultados através da criação de uma agenda positiva”, já que “as câmaras têm como objetivo o fortalecimento dos elos da cadeia produtiva, ao propor agenda do setor e ter a capacidade de reivindicação dentro de um processo legítimo de representação.” (MAPA, 2014, p. 3).

A análise das atas no período entre 2014 e 2021 também demonstra como há nas discussões e encaminhamentos das reuniões da câmara do açúcar e álcool a constatação da presença de interesses de natureza híbrida, contendo traços públicos e privados, que por muitas vezes se confundem, o que nos leva a importância de se interpretar essas relações não a partir de uma espécie de livre jogo das forças sociais e de mercado, nem como se tais relações fossem ditadas de forma impositiva pelo Estado, mas nas relações frutos de uma concertação entre organizações representativas da burguesia agrária e o Estado. No **quadro 7** podemos visualizar as principais pautas discutidas nas reuniões da câmara de 2014 a 2021.

Quadro 7 - Resumo do conteúdo da pauta das atas da CS do açúcar e álcool entre 2014 e 2021

Reunião Ordinária	Pauta a ser discutida
1.Reunião Ordinária nº 26 24/04/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="592 1955 1401 2007">– Abertura da Reunião; Apreciação e Aprovação da Ata da 25ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara;</li> <li data-bbox="592 2018 1401 2065">– Setor SucroEnergético: Perspectiva para a Safra. Sr Plinio Nastari, Representante DATAGRO.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhamento do MAPA dos pleitos apresentados pelo setor na reunião dos Presidentes das Câmaras Setoriais e Temáticas. Representante da SPAE/MAPA.</li> <li>- Posição dos Fornecedores de Cana sobre a Situação do Setor. Representantes da FEPLANA, UNIDA e ORPLANA.</li> <li>- Posição dos Produtores de Etanol sobre a Situação do Setor. FNS</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
2.Reunião Ordinária n° 27 21/08/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Apreciação e Aprovação da Ata da 26ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Eleição da Presidência da Câmara e definição do colegiado.</li> <li>- Levantamento de Safra de Açúcar. Representante da CONAB.</li> <li>- Palavra aberta para pronunciamento dos Produtores Indústria.</li> <li>- Palavra representante dos Fornecedores de Cana.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
3.Reunião Ordinária n° 28 06/11/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Apreciação e Aprovação da Ata da 27ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Aprovação do Calendário de Reuniões 2015.</li> <li>- Luís Carlos Heinze - Frente Parlamentar da Agropecuária.</li> <li>- Cooperativas de Crédito e o Financiamento para o Setor Sucroenergético. Sr Marco Almada, Representante do BANCOOB.</li> <li>- Resultados Recentes e Proposta de Cooperação da Embrapa com o Setor SucroAlcooleiroEnergético. Dr. Ladislau Martin Neto, Diretor Executivo de Pesquisa e Desenvolvimento da EMBRAPA.</li> <li>- Principais demandas do setor - Fórum Sucroenergético e Feplana.</li> <li>- Encerramento.</li> </ul>
4.Reunião Ordinária n° 29 12/03/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Apreciação e Aprovação da Ata da 28ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Painel da OMC: Subsídios da Tailândia para Produção de Açúcar. Sra. Elizabeth Farina, Representante da UNICA.</li> <li>- SAP-Cana: Proposta de Divulgação de Informações. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.</li> <li>- Criação de barreiras a inibição de inadimplência de unidades processadoras com seus fornecedores independentes. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento</li> </ul>
5.Reunião Ordinária n° 30 18/06/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Aprovação da ata da 29ª Reunião Ordinária e avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Plano Agrícola e Pecuário (PAP) 2015-2016 – Wilson Vaz de Araújo _ Diretor do Departamento de Economia Agrícola da Secretaria de Política Agrícola – SPA/MAPA.</li> <li>- Debate - PAP 2015/2016.</li> <li>- Políticas Públicas Estaduais para o Etanol – Case de sucesso – Mário Campos SIAMIG.</li> <li>- Elevação na Mistura de Gasolina Premium – Ismael Perina – Presidente da Câmara.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
6.Reunião Ordinária n° 31 16/09/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Aprovação da ata da 30ª Reunião Ordinária E Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Valorização do Setor Sucroenergético. Sérgio Souza - Presidente da Frente Parlamentar de Valorização do Setor Sucroenergético.</li> <li>- Conjuntura e projeções até o encerramento da safra. Caio Carvalho - Presidente da ABAG e canaplan e 1º presidente desta Câmara.</li> <li>- Cana de açúcar como ativo estratégico da agenda de mitigação de GEEs brasileira. Rodrigo Lima -Diretor Geral do Agroicone.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>



<p>7.Reunião Ordinária n° 32 26/11/2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2016 (março, junho, setembro e novembro), Portaria de Composição da Câmara – Sra. Isabel Carneiro, Secretária da CSAA.</li> <li>- Discussão sobre escolha de local e data para reunião fora do MAPA (recomendação da Sra. Ministra), Sr. Ismael Perina, Presidente da CSAA.</li> <li>- Aprovação da Ata da 31ª Reunião Ordinária – Sr. Ismael Perina, Presidente CSAA.</li> <li>- Açúcar e Etanol – Expectativas de Mercado – Sr. Tarcilo Rodrigues – Bioagência.</li> <li>- Plano Demandas CSAA para 2016. – Sr. Ismael Perina – Presidente da CSAA.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento</li> </ul>
<p>8.Reunião Ordinária n° 33 16/03/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2016 (março, junho, setembro e novembro), Portaria de Composição da Câmara – Sra. Isabel Carneiro, Secretária da CSAA – informações gerais;</li> <li>- Apresentação das Metas da SPA – Sr. André Nassar, Secretário de Política Agrícola - SPA do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA;</li> <li>- Atualização sobre o pedido de abertura do painel na OMC sobre políticas públicas adotadas para o açúcar na Tailândia - Sr. Eduardo Leão – membro da CSAA e Representante da ÚNICA;</li> <li>- Perspectivas para a Safra de 2016/2017 – Sr. Plínio Nastari – Presidente da DATAGRO;</li> <li>- Benefícios da Cana-de-Açúcar Geneticamente Modificada – Sr. William Lee Burnquist – Diretor do Centro de tecnologia Canavieira (CTC);</li> <li>- Assuntos gerais e encerramento.</li> </ul>
<p>9.Reunião Ordinária n° 34 07/07/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Aprovação da Ata da 33ª Reunião Ordinária da CSAA – Sr. Cid Caldas – Presidente Substituto para a 34ª RO da CSAA; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2016 (setembro e novembro),</li> <li>- Informes e Portaria de Composição da Câmara – Srta. Andressa Tenório, Assessora da CSAA – informações gerais.</li> <li>- Situação Energética no Brasil – Panorama Atual – Professor Sr. Adriano Pires – CBIE.</li> <li>- Campanha Doce Equilíbrio – Consultoria de Comunicação da ÚNICA – Projeto de Comunicação para o consumo equilibrado (sem vilanização do açúcar).</li> <li>- Assuntos Gerais. – Ação Brasileira contra subsídios praticados pelo Governo Tailandês – Sr. Eduardo Leão – Diretor Executivo da ÚNICA.– Certificação de Bioenergia pela ABNT – Sr. Eduardo Leão – Diretor Executivo da ÚNICA.– GT Biomassa Florestal – Sr. Cid Caldas Presidente Substituto para a 34ª RO da CSAA.</li> <li>- Encerramento.</li> </ul>
<p>10.Reunião Ordinária n° 35 06/10/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Aprovação da Ata da 34ª Reunião Ordinária da CSAA e; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2016 (setembro e novembro) e Informes: Portaria de Composição da Câmara e Mandato de Presidente.</li> <li>- Impactos nos preços da cana com o fim do crédito presumido do etanol a partir de janeiro de 2017 - Sr. Antônio de Pádua Rodrigues – ÚNICA.</li> <li>- Apresentação da Unidade Embrapii da Embrapa Agroenergia – Sr. Bruno dos Santos Alves Figueiredo Brasil, Coordenador da Unidade Embrapii.</li> <li>- Posicionamento do setor sobre a Insenção do Pis/Confins no etanol - Sr. Alexandre Andrade – UNIDA.</li> <li>- Previsibilidade da oferta do produto, Oscilação de preços e RANP 67/2011 – Sr. Francisco Nelson Castro Neves, Superintendente de Abastecimento da Agência Nacional do Petróleo.</li> <li>- Apresentação sobre a cana transgênica. – CTC.</li> <li>- Discussão para indicação de novo Presidente da CSAA – Colegiado CSAA.</li> <li>- Apresentação da Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético – RIDESA – sobre contribuições à CSAA.</li> <li>- Deliberação pelo Colegiado do ingresso da RIDESA como membro da Câmara.</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento</li> </ul>

<p>11.Reunião Ordinária nº 36 23/11/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da Reunião; Aprovação da Ata da 35ª Reunião Ordinária da CSAA e avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2017, Informes e Mandato de Presidente.</li> <li>- Matriz do Combustível Veicular do Ciclo Otto e os Desafios do Abastecimento – Sr. Francisco Nelson Castro Neves, Superintendente de Abastecimento da Agência Nacional do Petróleo.</li> <li>- Gargalos e Desafios para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético - Sr. Rafael Bordonal Kalaki – Consultoria Markestrat.</li> <li>- RENOVA BIO – Dr. Miguel Ivan Oliveira –Diretor de Biocombustíveis do MME.</li> <li>- Infraestrutura de movimentação de produtos de combustíveis - Capacidade de Descarregamento de Combustíveis nos Portos Nacionais – Dr. Freitas – Representante da ANP.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
<p>12.Reunião Ordinária nº 37 22/03/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 37ª Reunião Ordinária; aprovação da Ata da 36ª Reunião Ordinária da CSAA e avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2017 e Informes.</li> <li>- Apresentação dos trabalhos feitos pela Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroalcooleiro – RIDESA – Edward Madureira Brasil.</li> <li>- Apresentação e debates sobre os resultados do estudo encomendado pela CNI "Gargalos e Desafios para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético- Prof. Marcos Fava Neves, sócio da consultoria Markestrat.</li> <li>- Apresentação e debate sobre a produção da matéria-prima para o papel a partir da Palha da Cana-de-Açúcar – FibraResist Celulose: tecnologia e criatividade para superar desafios – Sr. Mário Welber Bongiovani – Relações Institucionais da FibraResist Celulose.</li> <li>- RenovaBio – Sr. Miguel Ivan Lacerda, Diretor de Biocombustíveis do MME.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
<p>13.Reunião Ordinária nº 38 28/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 38ª Reunião Ordinária; Aprovação da Ata da 37ª Reunião Ordinária da CSAA e; Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Tarifa de Importação do Etanol – Sr. Cid Caldas, Coordenador-Geral de Cana-de-açúcar e Agroenergia - CGCA/SPA/MAPA e debate pelo colegiado.</li> <li>- Mercado Internacional do Açúcar: Indonésia e China – Sr. Eduardo Leão – Única e debate pelo colegiado</li> <li>- Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018 – Detalhes para o Setor Sucroalcooleiro (Pró-Renova) – Sr. Wilson Vaz de Araújo – Diretor do Departamento de Créditos e Estudos Econômicos – DCEE/SPA/MAPA.</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento.</li> </ul>
<p>14.Reunião Ordinária nº 39 31/10/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 39ª Reunião Ordinária; Aprovação da Ata da 38ª Reunião Ordinária da CSAA – Sr. André Rocha, Presidente da Câmara e Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>- Mosca-dos-Estábulo e Usinas Sucroalcooleiras – Dr. Antônio Thadeu Barros, Embrapa Gado de Corte.</li> <li>- Suborno Transnacional - Ricardo Garcia de Sousa – Coordenação-Geral de Responsabilidade de Entes Privados - CGU e Programa de Integridade (Compliance) do MAPA – Cláudio Torquato de Sousa</li> <li>- Assessor Especial de Controle Interno GM/MAPA.</li> <li>- Situação atual do RenovaBio – Sr. Ricardo Borges Gomide, Coordenador-Geral de Desenvolvimento da Produção e do Mercado de Combustíveis Renováveis.</li> <li>- 26º Seminário da Organização Internacional do Açúcar, Londres, 26 de novembro de 2017 – Sr. Cid Jorge Caldas, Coordenador-Geral de Cana-de-Açúcar e Agroenergia – CGCA/DCAE/SPA/MAPA.</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento.</li> </ul>
<p>15.Reunião Ordinária nº 40 21/03/2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 40ª Reunião Ordinária; Aprovação da Ata da 39ª Reunião Ordinária da CSAA e; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2018 e Informes.</li> <li>- Ações de Pesquisa e Desenvolvimento destinadas ao setor sucroenergético feitas pela Embrapa Agroenergia – Guy de Capdeville, Chefe Geral da Embrapa Agroenergia.</li> <li>- Atualização sobre as próximas etapas para a regulamentação do RenovaBio – Sr. Luís Fernando Coelho Representante da ANP.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5.IN 42/2017, DE 13.11.2017 - Padrão de Qualidade do Açúcar - Sra. Fátima Parizzi, Coordenação Geral/DIPOV/SDA/MAPA.</li> <li>- Contribuições da Associação Brasileira de Automação (GS1 Brasil) para o setor sucroalcooleiro – Claudilena Murro, representante da GS1 Brasil.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
16.Reunião Ordinária nº 41 13/06/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 41ª Reunião Ordinária; Aprovação da Ata da 40ª Reunião Ordinária da CSAA e; Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>- “Visão 2030: O Futuro da Agricultura Brasileira” – Equipe da Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa atuante no Agropensa (20 minutos para apresentação e 15 para debate pelo colegiado).</li> <li>- Atualização sobre a Consulta Pública encerrada em 20/5/2018 – Sr. Miguel Ivan Lacerda – MME.</li> <li>- Papel do BNDES no RenovaBio – Sr. Frederico Biagi Becker – Diretor Ceise Br. Criação de produto similar à linha Finame e ao BK Moderniza, porém com caráter de programa, com condições especiais para projetos enquadrados no RenovaBio;</li> <li>- Após a criação de programas de fomento financeiro, como criar condições para que empresas sem CND’s acessem ao crédito.</li> <li>- Cenário de Oferta de Etanol e Demanda do Ciclo Otto 2018-2030 – Sr. Rafael Barros de Araújo – EPE.</li> <li>- Previsão climática nos estados produtores de cana-de-açúcar no 2º semestre de 2018 – Sr. Francisco Assis Diniz - INMET.</li> <li>- Prévia FUNCANA – Representante da Embrapa Agroenergia – Sr. Guy Capdeville</li> <li>- Assuntos Gerais e encerramento</li> </ul>
17.Reunião Ordinária nº 42 05/12/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 42ª Reunião Ordinária; aprovação da Ata da 41ª Reunião Ordinária da CSAA e; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes.</li> <li>- Discussão da Sucessão Presidencial da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Icool- 16/11/2016 a 16/11/2018- Sr.ª Isabel Regina Flores Carneiro, Secretária da CSAA.</li> <li>- Portfolio Agro + Investimentos: aporte de recursos por estrangeiros – Sr. Gustavo e/ou Reynaldo, DPI/SRI/MAPA (10 minutos para explanação e 5 minutos para perguntas pelo colegiado).</li> <li>- Levantamento da Área de Cana Irrigada no Brasil- Sr. Bernardo Rudorff- Diretor Executivo/ CEO da Agrossatélite Geotecnologia Aplicada Ltda.</li> <li>- Atualização agenda internacional: China, Índia e Tailândia – Sr. Eduardo Leão - UNICA.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento.</li> </ul>
18.Reunião Ordinária nº 43 03/04/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociações sobre a importação do Etanol – Embaixador Orlando Leite Ribeiro – Secretário de Comércio e Relações Internacionais – SCR/MAPA</li> <li>- Discussão sobre a Importação do Etanol – Sra. Lígia Dutra</li> <li>- Atualização agenda internacional: China, Índia e Tailândia – Sr. Eduardo Leão- UNICA.</li> <li>- Fórum de Inovação Agropecuária – FIA – Isabel Carneiro.</li> <li>- Assuntos Gerais e Encerramento</li> </ul>
19.Reunião Ordinária nº 44 27/06/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 44ª Reunião Ordinária; Aprovação da Memória de Reunião da 43ª Reunião Ordinária da CSAA; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes.</li> <li>- RENOVABIO- Luiz Coelho, titular da Coordenação de gestão do RenovaBio da ANP;</li> <li>- Ações da Embrapa para o setor do Agronegócio- Guy Capdeville, - Chefe-Geral da Embrapa Agroenergia;</li> <li>- Impactos da Lei Kandir para a cadeia do açúcar - Renato Conchon - Coordenador do Núcleo Económico da CNA;</li> <li>- Transporte de Cana: Discussão jurídica e soluções - Assessora Jurídica da SIAMG;</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento.</li> </ul>

<p>20.Reunião Ordinária nº 45 20/11/2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 44ª Reunião Ordinária; Aprovação da Memória de Reunião da 43ª Reunião Ordinária da CSAA; Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes.</li> <li>- Consolidação das propostas para aumento de prazo de validade das cultivares para cana-de-açúcar - Cid Caídas - Coordenador-Geral de Cana de Açúcar e Agroenergia - CGCA/DCA;</li> <li>- Discussão sobre Resolução CONTRAN 587/2016 (Registro de Máquinas Agrícolas); Alexandre Andrade;</li> <li>- Discussão sobre restrição de trabalho, aos domingos, na lavoura canavieira (fornecedores) e oficinas nas indústrias de açúcar e etanol (Decreto Lei de 1949); Mario Campos;</li> <li>- Situação das Negociações Sobre Inclusão do Açúcar na TEC; Ana Lúcia Oliveira Gomes Diretora do Departamento de Comércio e Negociação Comercial;</li> <li>- Sistemas de Irrigação para Cana-de-açúcar - Sérgio Ayrimoraes Superintendente de Planejamento de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Aguas ANA;</li> <li>- Discussão para a Abertura de dois Grupos Técnicos da Câmara: Recursos para pesquisa de cana-de-açúcar; José Ricardo- Luiz Henrique – FEPLANA; Trabalho de Planejamento Estratégico da Câmara Setorial - José Ricardo- FEPLANA.</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento.</li> </ul>
<p>21.Reunião Ordinária nº 48 24/02/2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 48ª Reunião Ordinária; Avisos da Secretaria da Câmara; Indicação da presidência CSAA para o período 2021/23.</li> <li>- Atualização sobre o andamento e perspectivas do Renovabio/Cbios; Paulo Costa e Marlon Arraes – Coordenador Geral de Etanol do DBIO/MME.</li> <li>- Selo PROAR 2030 Today: Priscilla Maciel - Membro do Comissão Executiva do Plano Setorial para Economia de Baixa Emissão de Carbono do MAPA;</li> <li>- Micro-Green Bonds: Divaldo Rezende - Especialista e consultor internacional em mercados de carbono, títulos verdes, arrecadação de fundos e finanças sustentáveis. Nova NR 31 - Rodrigo Huguene, Assessor Jurídico da CNA;</li> <li>- O Catalisador BIO BOOSTER, Uma Inovação Disruptiva Para Elevação do Poder energético dos Biocombustíveis"; Wilson José Romão, Diretor-Geral da empresa Horeb Brasil Energia e Combustíveis Ecologicos LTDA</li> <li>- Assuntos Gerais; Encerramento</li> </ul>
<p>22.Reunião Ordinária nº 49 02/06/2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 49ª Reunião Ordinária; Avisos da Secretaria da Câmara;</li> <li>- Participação do Deputado Arnaldo Jardim (Cidadania-SP).</li> <li>- Análise Dinamizada do CAR. João Francisco Adrien Fernandes- Assessor de Assuntos Socioambientais no Ministério da Agricultura.</li> <li>- Produção de etanol a partir de soja. Fernando Betinardi - Diretor industrial da CJ Selecta.</li> <li>- Encerramento da Safra de cana de açúcar 2020/2021 e Estimativa para a safra 2021/2022. Mauricio Lopes- gerente de Acompanhamento de Safras da Conab.</li> <li>- Condições Climáticas na safra de cana-de-açúcar 2020/2021 e perspectivas para a safra 2021/2022. Representante do Diretor do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).</li> <li>- Programa combustível do Futuro. Marlon Arraes Jardim Leal- Diretor Substituto do Departamento de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME).</li> <li>- Perspectivas da produção de etanol de milho no Brasil. Guilherme Nolasco - Presidente da União Nacional do Etanol de Milho (UNEM).</li> <li>- Assuntos Gerai; Encerramento.</li> </ul>
<p>23.Reunião Ordinária nº 50 15/07/2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura da 50 Reunião Ordinária; Avisos da Secretaria da Câmara;</li> <li>- Perspectivas meteorológicas para a safra de cana de açúcar 2021/2022. Mozar de Araújo Salvador- Assistente Técnico do Gabinete/INMET.</li> <li>- Perspectivas da produção de etanol de milho no Brasil. Guilherme Nolasco – Presidente da União Nacional do Etanol de Milho (UNEM).</li> <li>- “Resultados do estudo sobre a segurança na circulação da combinação de veículos de carga (CVC) com 11 eixos e 91 toneladas de Peso Bruto Total Combinado (PBTC) destinadas ao transporte de cana de açúcar que serviram de base para a minuta de Resolução/CONTRAN que se encontra em consulta pública pelo Ministério da</li> </ul>

	<p>Infraestrutura” – Francisco Vieira Garonce- Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Renovabio- CBIOS.</li> <li>– Encerramento</li> </ul>
24.Reunião Ordinária nº 51 01/09/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abertura da 51ª Reunião Ordinária; Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>– Coordenador do GT CBIO apresentar o andamento Cid Caldas</li> <li>– INMET- Condições Climáticas na safra de cana-de-açúcar 2021/2022. Mozar de Araújo Salvador- Assistente Técnico do Gabinete/INMET.</li> <li>– Reforma Tributária – Projetos legislativos e Perspectivas. Renato Conchon, Coordenador do Núcleo Econômico da CNA.</li> <li>– CONAB- Estimativa para a safra de cana-de-açúcar 2021/2022. Candice Mello Romero Santos- Superintendência de Informações da Agropecuária.</li> <li>– Batata doce: Uma alternativa social, ambiental e econômica para produção de etanol no Brasil. Helberth Rodrigues de Oliveira – Presidente da Cooperativa Nacional de</li> <li>– Desenvolvimento Rural Sustentável dos Produtores de Batata Doce Geneticamente Melhorada para Produção de Etanol Social.</li> <li>– Assuntos Gerais. Encerramento</li> </ul>
25.Reunião Ordinária nº 52 30/11/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abertura da 50ª Reunião Ordinária; Avisos da Secretaria da Câmara.</li> <li>– INMET- Condições Climáticas na safra de cana-de-açúcar 2021/2022. Mozar e Araújo Salvador Meteorologista - Assistente Técnico do Gabinete- INMET.</li> <li>– Participação do Setor na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP26). Evandro Herrera Bertone Gussi- Diretor Presidente da UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar.</li> <li>– Tecnologias da Embrapa para o Setor Sucreenergético. Alexandre Alonso - Chefegeral da Embrapa Agroenergia.</li> <li>– Assuntos Gerais; Encerramento</li> </ul>

O **quadro 7** reflete a predominância da UNICA, FEPLANA, FNS e CNA nas reuniões da câmara. As entidades mais presentes nas reuniões são também as entidades que conduzem e apresentam os pontos a serem discutidos, é possível identificar também a constante presença de entidades de caráter técnico que não fazem parte da câmara enquanto membros, como EMBRAPA, ANP e DATAGRO, evidenciando a utilização desses órgãos como suporte técnico e político às suas ações. Por meio da leitura das atas das reuniões entre 2014 e 2021, podemos identificar também o destaque de assuntos como o do Programa ProRenova<sup>27</sup>; discussões sobre as linhas de crédito para renovação e implantação de canaviais e estocagem de etanol; discussão sobre as linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); desoneração das folhas de pagamento; da recomposição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide); da construção do RenovaBio<sup>28</sup> e; do aumento para 27% da mistura de etanol à gasolina, vigente hoje.

<sup>27</sup>Programa de linha de crédito do BNDS que objetiva a ampliação da produtividade da cana-de-açúcar por meio do financiamento da renovação e da implantação de novos canaviais.

<sup>28</sup> O principal instrumento do RenovaBio é o estabelecimento de metas nacionais anuais de descarbonização para o setor de combustíveis, de forma a incentivar o aumento da produção e da participação de biocombustíveis na matriz energética de transportes do país.

Em entrevista ao assumir a presidência da câmara setorial do açúcar e álcool, no ano de 2021, Mario Campos Filho retomou os avanços alcançados pelo setor nos últimos anos “no etanol conseguimos inserir a mistura 27% de anidro na gasolina, implementar o RenovaBio, que é o primeiro mercado de carbono no Brasil. E ainda ter um diferencial tributário importante entre etanol e gasolina, viabilizando a venda em diversos Estados.”. Já “no açúcar destaco a consolidação do Brasil com o maior produtor, mercado por um trabalho internacional importante desenvolvido nos últimos anos pelo Governo Federal, que contestou os diversos subsídios dos países que estavam atrapalhando esse mercado.” (CANALBIOENERGIA, 2021).

Reivindicações do setor que estiveram presentes nas discussões da CS em sua totalidade, o que reforça o papel importante da câmara para o setor perseguir seus interesses e reflete a seletividade do Estado na formulação das políticas setoriais. A análise das atas demonstra uma manutenção do padrão histórico de incidência sobre o Estado por parte desta fração de classe, como foi demonstrado no capítulo anterior e é evidenciado pelo poder significativo para pautar políticas governamentais na área, tanto nacionais quanto internacionais.

Assim, a análise das atas da câmara setorial do açúcar e do álcool corrobora uma condição do MAPA como “patrocinador” das interações promovidas nas câmaras voltadas para a construção das políticas setoriais, “fomentando um modelo de relacionamento dependente dos interesses e da forma de organização dos grupos licenciados” (VICARI, 2020, p. 203). Não só a criação e institucionalização das câmaras setoriais é uma manifestação da seletividade estratégica, como a sua dinâmica interna de funcionamento reflete as estratégias dos atores do setor e os mecanismos de seleção do aparato estatal. A composição da câmara e a ausência de segmentos que representem os trabalhadores, o espaço privilegiado para acomodar os interesses de agentes e grupos específicos do setor, a saber empresários e representantes do patronato rural, reforçam as táticas e estratégias da classe e suas frações para ter acesso e participar da formulação das políticas públicas.

A continuidade da experiência das CS ao longo de 20 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, revela o padrão de continuidade das instâncias setoriais, denotando uma efetiva transformação do cenário de interações no âmbito da política. A percepção dos contextos econômico e político e as mobilizações reflexivas dos grupos do agronegócio, especialmente nas últimas décadas, reflete no 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 representativos da burguesia agrária e sucroenergética. A clara seletividade do Estado, observada no forte aporte orçamentário para atender aos pleitos dos atores, menor cobrança de tributos e negociação de dívidas da cadeia produtiva reforçam a hipótese apresentada neste trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho partiu da hipótese inicial de que a própria criação e institucionalização das câmaras setoriais se apresenta como uma manifestação da seletividade estratégica do Estado, diante da percepção das câmaras como um espaço privilegiado no sistema estatal que seleciona as demandas de agentes e grupos específicos do setor sucroenergético para compor a política agrícola setorial. Esse processo de institucionalização se apresenta como uma materialização da dimensão relacional que abrange o Estado e o agronegócio, e as estratégias empreendidas pela classe e suas frações.

Ao longo do tempo, a seleção estratégica ocorreu em diferentes níveis e foi influenciada por diversas forças sociais e políticas, incluindo as mudanças na política industrial do governo, as transformações do mercado global, as demandas dos consumidores e a resistência dos movimentos sociais. Essas forças moldaram a evolução do setor sucroenergético e influenciaram as escolhas estratégicas dos agentes econômicos e políticos envolvidos.

A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil pode ser entendida, pela abordagem estratégico-relacional de Jessop, como um processo de seleção estratégica no qual diferentes formas de organização econômica, política e social foram selecionadas ao longo do tempo, em resposta às estratégias diferencialmente reflexivas de diferentes frações de classes relacionadas ao setor diante de condições políticas, econômicas e sociais específicas de cada período. Desde a colonização, a produção de açúcar no Brasil envolveu a apropriação de terras, a escravização de pessoas e a concentração de riqueza nas mãos dos proprietários de engenhos e exportadores de açúcar. Essa estrutura de poder e a forma como o Estado foi organizado e utilizado para sustentá-la moldou a história do setor sucroenergético brasileiro.

Assim, a trajetória da cana-de-açúcar no Brasil representa a cristalização da interação complexa entre as estruturas sociais e as agências humanas, em que as escolhas estratégicas feitas pelos agentes econômicos e políticos foram moldadas e limitadas pelas condições estruturais, mas também ajudaram a moldá-las e transformá-las ao longo do tempo em um processo de reprodução das seletividades estratégicas e na reprodução do seu poder no interior do aparato estatal.

Conforme a transformação econômica brasileira ocorria, grande parte em decorrência do processo de internacionalização, as preferências e interesses dos grupos do setor foram se modificando. Uma crescente integração da economia brasileira à economia mundial provocou transformações no setor agrícola devido ao aumento dos preços das commodities agrícolas no mercado internacional e ao aumento dos índices de produtividade. Conforme mostrado por



Machado (2009), os atores então mais voltados para o mercado interno viram nas exportações uma grande oportunidade para o aumento dos seus lucros e passaram a demandar políticas focadas na articulação com o comércio externo.

Sobretudo a partir de 1999, o “modelo agroexportador” e o setor patronal brasileiro ganharam uma posição estratégica no desenho das políticas setoriais e na capacidade do MAPA em angariar recursos (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010). O crescimento do agronegócio diante das diversas mudanças no sistema internacional e no contexto nacional tiveram impactos na organização do setor privado e no seu relacionamento com o setor público. Durante a década de 2010 ocorreu a formação e consolidação de um novo padrão nas relações entre os agentes privados e o Estado. Pompeia (2018) demonstra como, por meio de uma maior racionalização das relações, os atores uniram forças para ampliar sua concordância sobre o Estado. Isso em decorrência de o processo de industrialização da agricultura ter criado condições para o surgimento dos complexos agroindustriais (CAIs), o que possibilitou uma reorganização da atuação política no campo do agronegócio. A especialização produtiva levou a uma organização em associações por produto e cooperativas, que depois se somaram a entidades intersetoriais consolidando um novo padrão na representação de interesses (POMPEIA, 2020; MENDONÇA, 2008).

A retomada das câmaras setoriais no Ministério da Agricultura, a partir de 2003, reforça a hipótese inicial do trabalho, de que as câmaras setoriais estão, na verdade, inseridas em um contexto de aumento do poder do patronato rural, no que Caio Pompeia (2018) chama de concertação política do agronegócio. Porém, além disso, o que a avaliação histórica do setor sucroenergético junto a avaliação do formato, composição e discussões da câmara setorial do açúcar e álcool demonstra é que elas fazem parte de manifestações das seletividades estratégicas do Estado, seletividades muito anteriores a concertação política descrita pelo autor. A seletividade é historicamente explícita diante da participação de tais grupos da formação do país e tem, ainda, sua reprodução ampliada frente às estratégias de inserção e institucionalização de seus interesses no aparato estatal.

As contribuições da presente pesquisa residem na constatação de como o aparato e as instituições estatais estão inseridas e são construídas em uma dinâmica relacional que reflete as limitações do processo decisório das políticas agrícolas, já que envolve grupos organizados e aqueles com maior poder econômico, que se traduz em poder político. Além disso, conforme colocado anteriormente, tais relações excluem os trabalhadores e pequenos proprietários da construção das políticas para o setor. Além disso, a representação dos trabalhadores, mesmo quando colocada lado a lado com os interesses dos empresários junto às agências do governo

nestes fóruns, implica, em relações assimétricas de poder.

Isso importa para se avaliar o alcance público de determinadas políticas deliberadas a partir das câmaras setoriais, já que essas políticas estabelecidas a partir da autorregulação dos grupos privados têm um alcance limitado em torno dos grupos econômicos organizados, excluindo determinados temas e classes do debate. Compreender a seletividade estratégica do Estado manifestada na construção das políticas do setor sucroenergético contribui para uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados para a construção de políticas e dos impactos das políticas sobre os diferentes atores sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAG. *Caio Carvalho retorna à presidência da ABAG em 2022 - ABAG*. Disponível em: <<https://abag.com.br/caio-carvalho-retorna-a-presidencia-da-abag-em-2022/>>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- ANDERSON, Patrícia. *A política industrial no Brasil e a experiência das câmaras setoriais na década de 90*. 1997. UFRGS, 1997.
- ANDERSON, Patrícia. *Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados – 1991/95*. , nº Texto para discussão nº 667. Rio de Janeiro: [s.n.], 1999.
- ASSUNÇÃO, Pedro Paulo. *O agronegócio enquanto classe social e sua relação estrutural com o Estado Brasileiro*. 2019. UnB, 2019.
- BACCARIN, José Giacomo. *A desregulamentação e o desempenho do complexo sucroalcooleiro no Brasil*. 2005. Universidade Federal de São Carlos, 2005.
- BEEFPOINT. *Mapa recriará Conselho Nacional de Política Agrícola*. Disponível em: <<https://www.beefpoint.com.br/mapa-recriara-conselho-nacional-de-politica-agricola-3533/>>. Acesso em: 4 jan. 2023a.
- BEEFPOINT. *Rodrigues instala Conselho do Agronegócio*. Disponível em: <<https://www.beefpoint.com.br/rodrigues-instala-conselho-do-agronegocio-3205/>>. Acesso em: 4 jan. 2023b.
- BRASILAGRO. *André Rocha é eleito vice-presidente da FIEG | Brasilagro*. Disponível em: <<https://www.brasilagro.com.br/conteudo/andre-rocha-e-eleito-vice-presidente-da-fieg-.html>>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- BRUNO, Regina. *Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio*. 36<sup>o</sup> Encontro Anual Da Anpocs, p. 1–28, 2012.
- BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra. A nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.
- BRUNO, Regina. *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X: EDUR, 2009.
- CAMPOS, Zóia Vilar. *Doce amargo: produtores de açúcar no processo de mudança - Pernambuco (1874-1941)*. São Paulo: Annablume, 2001.
- CANALBIOENERGIA. *Entrevista com Mário Ferreira Campos Filho, presidente do FNS - Canal Bioenergia*. Disponível em: <<https://www.canalbioenergia.com.br/19532-2/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- CARVALHO, Fagner dos Santos. *O setor sucroenergético no Brasil: Estado, hegemonia e*

- relações internacionais - o caso da UNICA no agribusiness internacional*. 2012. Universidade Estadual Paulista, 2012.
- CONSECANA. *Manual de instruções*. 5ª Edição. . Piracicaba, SP: [s.n.], 2006.
- CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estudos Sociológicos*, v. 15, n. 29, p. 425–444, 2010.
- DE MELLO, Fabiana Otiz; PAULILLO, Luiz Fernando. Metamorfoses da Rede de Poder Sucroalcooleira Paulista e Desafios da Autogestão Setorial. *Agric*, v. 52, n. 1, p. 41–62, 2005. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-1-05-3.pdf>>.
- DELGADO, Guilherme. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.
- DINIZ, Eli; BIOSCHI, R. *Articulação dos atores na implementação da política industrial: a experiência das câmaras setoriais —retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo*. , Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: [s.n.], 1993.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3º ed. [S.l.]: Globo, 2001.
- FELTRE, Cristiane; BENZAQUEN PEROSA, Bruno. Governança no setor sucroalcooleiro: uma análise comparada de São Paulo e do Cerrado Mineiro e Goiano. *Revista Economia Ensaios*, v. 35, n. 2, p. 1983–1994, 2020.
- FERLINI, Vera Lúcia Amaral. Pobres do Açúcar: Estrutura Produtiva e Relações de Poder no Nordeste Colonial. *História Econômica do Período Colonial*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. .
- FERLINI, Vera Lúcia Amaral. *Terra, Trabalho e Poder: o mundo dos engenhos no Nordeste colonial*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- FERNANDES, Florestan. *A Sociedade Escravista no Brasil. Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional*. São Paulo: Globo, 2010. .
- FGV. *Luiz Carvalho | FGV CPDOC*. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/entrevistados/luiz-carvalho>>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. 48. ed. São Paulo: Global Editora, 2003.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GERALDELLO, Camilla Silva. *A câmara setorial da citricultura do MAPA e os grupos de interesse citrícola: campo de conciliação ou de conflitos?* 2019, São Paulo: [s.n.], 2019.
- GONÇALVES, Carlos Alberto *et al*. *Um estudo das deliberações da Câmara Setorial do*

- Açúcar e do Alcool, usando análise de correspondência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 47, n. 1, p. 183–210, 2009.
- HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, p. 159–176, 2010.
- 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, p. 75–97, 2007.
- JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic - relational approach. *Environment and Planning A*, v. 33, n. 7, p. 1213–1235, 2001.
- JESSOP, Bob. Critical Realism and the Strategic - Relational Approach. *New Formations: A Journal of Culture, Theory and Politics*, v. 56, p. 40–53, 2005.
- JESSOP, Bob. Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, v. 3, n. 3–4, p. 336–356, 2009.
- JESSOP, Bob. *State Power: a strategic-relational approach*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2008.
- JESSOP, Bob. State Theory: Putting Capitalist States in their Place. *Capital & Class*, v. 15, n. 2, p. 129–135, 1991.
- JESSOP, Bob. *The Strategic-Relational Approach: An Interview with Bob Jessop*. Disponível em: <<https://bobjessop.wordpress.com/2014/12/02/the-strategic-relational-approach-an-interview-with-bob-jessop/>>. Acesso em: 20 set. 2022.
- JESSOP, Bob. The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, v. 25, n. 1–2, p. 1–37, 1999.
- JORNALCANA. *Custódio toma posse na Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool*. Disponível em: <<https://jornalcana.com.br/custodio-toma-posse-na-camara-setorial-do-acucar-e-do-alcool/>>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- JORNALCANA. *MasterCana Centro-Sul: Luiz Custódio Cotta Martins é o Líder do Ano*. Disponível em: <<https://jornalcana.com.br/mastercana-centro-sul-luiz-custodio-cotta-martins-e-o-lider-do-ano/>>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1994.
- LIMA, Mayrá Silva. *Os ruralistas como elite política: hegemonia construída através do Estado e da imprensa brasileira*. 2020. 248 f. UnB, 2020.

- LOCATEL, Celso Donizete; LIMA, Fernanda Silva De. Agronegócio e poder político: Políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. *Sociedade e Território*, v. 28, n. 2, p. 57–81, 2016.
- MACHADO, Ana Paula Cunha. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. 2009. 115 f. Universidade de Brasília, 2009.
- MACHADO, Fulvio de Barros. *Brasil, a doce terra*. Disponível em: <<https://www.udop.com.br/noticia/2006/08/10/brasil-a-doce-terra.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.
- MAPA. *As Câmaras do Mapa Um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade*. . Brasília: [s.n.], 2009.
- MAPA. *Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio*. Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006.
- MAPA. *CS Açúcar e Alcool - Anos Anteriores — Português (Brasil)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/acucar-e-alcool/cs-acucar-e-alcool-anos-anteriores>>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- MAPA. *MEMÓRIA DA 43ª REUNIÃO ORDINÁRIA*. . Brasília: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/acucar-e-alcool/cs-acucar-e-alcool-anos-anteriores>>.
- MAPA. *Reunião Ordinária N. 27*. . Brasília: [s.n.], 2014.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais, poder e intermediação de interesses nas políticas públicas brasileiras. 2004, [S.l: s.n.], 2004. p. 1–25.
- MEDEIROS, Leonardo Bacher; BUSNELLO, Flávio Marcelo; GRANATO, Leonardo. O estudo do Estado democrático latinoamericano: Uma perspectiva relacional. *Nueva Epoca*, v. 14, n. 48, p. 7–27, 2020.
- MENARD, Russel R.; SCHWART, Stuart B. Por que a escravidão africana? a transição da força de trabalho no Brasil, no México e na Carolina do Sul. In: SZMRECSÁNYI, TAMÁS (Org.). *História Econômica do Período Colonial*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. .
- MENARD, Russel R.; STUART B. SCHWARTZ. Por que a Escravidão Africana? A Transição da Força de Trabalho no Brasil, no México e na Carolina do Sul. *História Econômica do Período Colonial*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. .

- MENDONÇA, Sonia 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, 2005a.
- MENDONÇA, Sonia Regina De. As Políticas de “ Reforma Agrária ” no Brasil Recente ( 1995 – 2002 ). p. 116–125, 2013.
- MENDONÇA, Sonia Regina De. Estado e Hegemonia do Agronegócio no Brasil. *História e Perspectivas*, v. 32/33, p. 91–132, 2005b.
- MENDONÇA, Sonia Regina De. Estado e poder no Brasil: abordagens teórico-metodológicas. *Anais XXII Simpósio Nacional de História*, p. 1–5, 2003.
- MENDONÇA, Sonia Regina De; OLIVEIRA, Pedro Cassiano De. Abag: Origens Históricas E Consolidação Hegemônica. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 2, p. 169–184, 2015.
- OSZLAK, Oscar; O’DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: [s.n.], 2007. p. 555–587.
- PEREIRA, Arcelo Luis; WESZ JUNIOR, Valdemar João. DA COLÔNIA À REPÚBLICA: desenvolvimento do setor sucroenergético e a economia brasileira. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária*, v. 15, n. 37, p. 353–382, 2020.
- PIRES, MURILO J. S.; RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. *Revista Economica do Nordeste*, v. 40, n. 3, p. 411–424, 2009.
- Disponível em:  
<[http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1140](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1140)>.
- POMPEIA, Caio. *Formação Política do Agronegócio*. 2018. Universidade Estadual de Campinas, 2018.
- POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.
- RAMOS, Pedro. *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. 1991. 331 f. Fundação Getulio Vargas, 1991.
- RAMOS, Pedro. Financiamentos subsidiados e dívidas de usineiros no Brasil: uma história secular e... atual? *História Econômica & História de Empresas*, v. 14, n. 2, p. 7–32, 2012.
- RAMOS, Pedro. Os mercados mundiais de açúcar e a evolução da agroindústria canavieira do Brasil entre 1930 e 1980: do açúcar ao álcool para o mercado interno. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 4, p. 559–585, 2007.
- RAMOS, Pedro. Trajetória e situação atual da agroindústria canavieira do Brasil e do

- mercado de álcool carburante. *Quarenta anos de etanol em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas*. [S.l.: s.n.], 2016. p. 47–82. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160315\\_livro\\_quarenta\\_ano\\_s\\_etanol\\_cap02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160315_livro_quarenta_ano_s_etanol_cap02.pdf)>.
- RAMOS, Pedro; STOREL JÚNIOR, Antonio Oswaldo. O Açúcar e as Transformações nos Regimes Alimentares. *Revista Cadernos de Debate*, v. 8, p. 36–54, 2001.
- RAMOS, Pedro; SZMRECSÁNYI, Tamás. Evolução histórica dos grupos empresariais da agroindústria canavieira paulista. *História Econômica & História de Empresas*, v. 5, n. 1, p. 85–115, 2012.
- REGINA DE MENDONÇA, Sonia. O Patronato Rural Brasileiro na Atualidade: dois estudos de caso. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, v. 8, p. 139–159, 2008.
- REGINA DE MENDONÇA, Sonia. Políticas agrícolas e patronato agroindustrial no Brasil (1909-1945). *História Econômica & História de Empresas*, v. 16, n. 1, p. 73–100, 2014.
- SANTOS, Fábio Pereira Dos. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- SCARAMUZZO, Mônica. *Um quarto das usinas do País pode fechar as portas - Economia - Estadão*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-quarto-das-usinas-do-pais-pode-fechar-as-portas,70003289912>>. Acesso em: 22 out. 2022.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland. *A materialidade do Estado: a relação da movimentação de recursos públicos com a acumulação capitalista de riqueza*. 2014. Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, n. 16, p. 156–179, 2006.
- SILVA, Ozires; FISCHETTI, Decio. *Etanol: a revolução verde e amarela*. 1. ed. São Paulo: Bizz Comunicação e Produções, 2008.
- STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo *et al.* *As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro*. 2007, Londrina: [s.n.], 2007.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. O Desenvolvimento da Agroindústria Canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 5, 1991.
- TAKAGI, Maya. *Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas*. 2000. Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- TEIXEIRA, Marco. *Movimentos sociais, ações coletivas e reprodução social: a experiência da Contag (1963-2015)*. 2018. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.



TRINDADE, Thiago Aparecido; BUGIATO, Caio Martins. The interaction between social movements and state system in Brazil: A debate from the contributions of claus offe and nicos poulantzas. *Sociedade e Estado*, v. 35, n. 2, p. 411–440, 2020.

UNICA. *Histórico e Missão - UNICA*. Disponível em: <<https://unica.com.br/sobre-a-unica/historico-e-missao/>>. Acesso em: 25 out. 2022.

VENÂNCIO, Romualdo. *Plant Project | A cana como bandeira*. Disponível em: <<https://plantproject.com.br/2017/11/top-farmers-2017-ismael-perina-junior-a-cana-como-bandeira/>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

VIAN, CEF; BELIK, W. Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. *Economia*, p. 153–194, 2003. Disponível em: <[http://anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p153\\_194.pdf](http://anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p153_194.pdf)>.

VICARI, Lauro. *CAPACIDADES ESTATAIS E POLICY NETWORKS: um estudo das relações entre o Ministério da Agricultura (MAPA) e o empresariado do agronegócio*. 2020. 55 f. 2020.

**ANEXO A – ATA DE REUNIÃO DA CÂMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E  
ÁLCOOL DE 12 DE MARÇO DE 2015**



**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

SGCAM - Sistema de Gestão de Câmaras Setoriais e Temáticas - 1.0

Gabinete da Ministra

ACST - Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas

Memória de reunião

**Dados da Reunião**

Câmara:	Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool				
Título:	Reunião Ordinária N. 29				
Local:	Auditório Jonas Pineiro, Sobreloja do Ed. Sede do MAPA, Brasília/DF				
Data da reunião:	12/03/2015	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	11:30

**Pauta da Reunião**

- 1. 09h00 às 09h15:** Abertura da Reunião. Presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool, Sr. Ismael Perina Júnior.
- 2. 09h15 às 09h20:** Apreciação e Aprovação da Ata da 28ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.
- 3. 09h20 às 09h50:** Painel da OMC: Subsídios da Tailândia para Produção de Açúcar. Sra. Elizabeth Farina, Representante da UNICA.
- 4. 09h50 às 10h20:** SAP-Cana: Proposta de Divulgação de Informações. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.
- 5. 10h20 às 11h00:** Criação de barreiras a inibição de inadimplência de unidades processadoras com seus fornecedores independentes. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.
- 6. 11h00 às 11h30:** Assuntos Gerais e Encerramento.

**Lista de Participantes**

	Nome	Entidade	Frq	Assinatura
1	ISMAEL PERINA JÚNIOR	ORPLANA	PR	
2	OSCAR AFONSO DA SILVA JUNIOR		PR	
3	LEANDRO PIRES BEZERRA DE LIMA	ACST/MAPA	PR	
4	JOSE HONORIO ACCARINI	CC/PR	PR	
5	ENIO JAIME FERNANDES JUNIOR	CNA	PR	
6	ROGERIO NASCIMENTO DE AVELLAR FONSECA	CNA	PR	
7	ANGELO BRESSAN FILHO	CONAB	PR	
8	PAULO SERGIO DE MARCO LEAL	FEPLANA	PR	
9	JOSÉ RICARDO SEVERO	FEPLANA	PR	
10	PEDRO LUCIANO PENA ROCHA OLIVEIRA	FNS	PR	
11	RICARDO DE GUSMAO DORNELLES	MME	PR	
12	CARINA MIRIAM BARBOSA FERREIRA	SIAMIG	PR	
13	EDUARDO LUIS LEÃO DE SOUSA	UNICA	PR	
14	CARLOS HENRIQUE FACCIOLLI	BB	PR	
15	SEBASTIÃO MACEDO PEREIRA	CEISEbr	PR	
16	GIUSEPPE UCHOA RIBEIRO LOBO	CNI	PR	



## Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SGCAM - Sistema de Gestão de Câmaras Setoriais e Temáticas - 1.0

Gabinete da Ministra

ACST - Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas

Memória de reunião

17	LUIZ CUSTÓDIO COTTA MARTINS	FIEMG	PR
18	Dirlene Padilha	CNI	PR
19	Bruno Rangel G. Martins	ORPLANA	PR
20	Fernando Jose Sales	SPAE/MAPA	PR
21	Antonio Cesar Saribe	UDOP	PR

PR - presente / CO - convidado

### Desenvolvimento

Ocorreu a leitura da ata:	Sim
Desenvolvimento	

#### 1. Abertura da Reunião. Presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Álcool, Sr. Ismael Perina Júnior.

Às nove horas e trinta minutos do dia doze de março de 2015, no Auditório Maior, Sede do MAPA, foi aberta a Vigésima Nona Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Álcool – CSAA pelo Sr. Ismael Perina Júnior, Presidente da Câmara, que saudou a todos e agradeceu pela presença. Na sequência, a Coordenadora das Câmaras Setoriais e Temáticas – CGAC/MAPA, Maria Auxiliadora Domingues deu boas vindas a todos os presentes, informou que grande parte de sua vida laboral foi no Banco do Brasil e que segue nos últimos anos trabalhando no MAPA. Iniciou 2015 com a missão de coordenar os trabalhos das Câmaras Setoriais e Temáticas, salientou que a CGAC já presta um trabalho eficiente aos setores do agronegócio e que sua intenção é unir forças junto à equipe, dar mais agilidade as demandas vindas das Câmaras e intensificar os trabalhos a partir da atualização das Agendas Estratégicas. Por fim, a Coordenadora agradeceu e colocou-se à disposição desse Fórum Consultivo.

Consequente, contamos com a presença do Deputado Marcos Montes, Presidente da Frente Parlamentar Agropecuária – FPA. O Deputado fez um breve relato sobre sua vida política e disse que é uma honra presidir a FPA. Informou que o país precisa ver o agronegócio brasileiro como um grande gerador de riquezas para o Brasil, defendeu o fortalecimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e reafirmou o seu apoio ao setor sucroenergético. Em relação ao seu trabalho, informou que luta pela desoneração do PIS e COFINS sobre diesel. Finalizou seu breve relato salientando que a visão da FPA e da Ministra são equivalentes, fortalecendo o agronegócio brasileiro; agradeceu e colocou-se à disposição da Câmara.

Finalizando a abertura da reunião o Presidente da Câmara apresentou ao plenário o Secretário de Política Agrícola-SPA/MAPA o Sr. André Nassar. O Secretário agradeceu o convite e informou que, sempre que possível, participará das reuniões. Disse que a Ministra quer dar andamento a todos os entraves dos setores agrícolas, principalmente logística e tributação. O Secretário é conhecedor das questões centrais da cadeia produtiva em questão.

#### 2. Apreciação e Aprovação da Ata da 28ª Reunião Ordinária da Câmara e Informes da Secretaria da Câmara.

Submetida à aprovação do plenário, a Ata da 28ª Reunião Ordinária, encaminhada previamente, por meio eletrônico, foi aprovada, sem ressalvas, por unanimidade. Entre os informes, o Presidente informou aos membros que a próxima reunião da Câmara será dia 18 de junho às 10 horas.

#### 3. Painel da OMC: Subsídios da Tailândia para Produção de Açúcar. Sra. Elizabeth Farina, Representante da UNICA.

Eduardo Luís Leão de Sousa representante da UNICA apresentou dados sobre os subsídios à exportação de açúcar que Índia e Tailândia estão recebendo. Salientou que a Índia é um dos países que mais intervêm na produção da cana de açúcar pois os subsídios às exportações são utilizados sempre que os custos de produção estão acima dos preços mundiais, além do preço mínimo interno e subsídios ao consumidor. Os impactos desses benefícios geram distorções no mercado internacional com dano ao mercado brasileiro em torno de R\$ 660 milhões por safra. Já a política Tailandesa opta por fazer a exportação do seu excedente, pois seu mercado interno é relativamente pequeno. Relacionado aos dados futuros, Eduardo apresentou possibilidades estruturais da Tailândia tornar-se adversária do Brasil pois sua produção teve crescimento de 20%. Há conversão de mais de dois milhões de hectares de arroz para o plantio de cana de açúcar e o país utiliza política de preços e pagamentos por meio de um fundo apoiado pelo Governo, mantendo benefícios ao setor. Finalizando sua



## **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

SGCAM - Sistema de Gestão de Câmaras Setoriais e Temáticas - 1.0

Gabinete da Ministra

ACST - Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas

Memória de reunião

apresentação, o representante da UNICA conclui que Índia e Tailândia fazem violações ao acordo internacional agrícola estabelecido pela OMC as quais incluem várias medidas protetivas. Informou aos presentes que, referente ao caso, o governo brasileiro manifestou-se em Genebra, porém não houve sequer resposta desses países. Em sua defesa, o setor sucroenergético brasileiro solicita abertura de um painel na Câmara de Comercio Exterior – CAMEX para iniciar os debates em âmbito político.

Sobre o assunto, Luis Cláudio Carmona, Representante da SRI, disse que Índia e Tailândia são analisadas pelo Ministério separadamente. Informou que sobre a Tailândia o Ministério fará o aporte de elementos suficientes relacionados às medidas protetivas estabelecidas pelo governo tailandês e levará o caso à CAMEX. Já relacionada à Índia, Carmona informou que o caso é mais complicado, pois foi anunciado pelo governo indiano um programa de incentivos à exportação, visando reduzir grandes estoques após baixos preços frustrarem seus esforços de venda no mercado mundial. O incentivo indiano foi estabelecido para o ano de 2014 causando prejuízos aos países produtores de cana de açúcar, inclusive o Brasil, com essa informação, a CAMEX já pode estabelecer defesa aos produtores brasileiros. Elizabeth Farina, Presidente da UNICA, salientou que é necessária adotar estratégia eficiente referente aos dois casos fazendo uso da interlocução entre os Ministérios responsáveis e o setor sucroenergético para fortalecer a decisão brasileira.

Depois de debate em plenário, foi definido pela Câmara que será confeccionado um documento com informações a respeito do tema e posteriormente o Presidente da Câmara solicitará audiência com a Ministra da Agricultura para tratar do assunto.

Carmona ainda apresentou informações sobre o Reintegra que é um benefício criado pelo Governo Federal que possibilita que algumas empresas brasileiras exportadoras recuperem até 3% da receita decorrente da exportação. Disse que o setor sucroenergético faz parte desse Programa e que já consta no nível máximo de recuperação de receita de 3% referente à exportação.

#### **4. SAP-Cana: Proposta de Divulgação de Informações. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.**

Ênio Fernandes Júnior, representante da CNA, sugeriu novas formas de disponibilizar as informações existentes no sistema SAP-Cana. Hoje, o sistema recebe, em tempo real, as informações da produção, comercialização e estoques de açúcar e álcool de todas as usinas e divulga as informações de forma agregada por estado e região. Ênio sugeriu que as informações sejam divulgadas de forma individualizadas.

Cid Caldas representante da Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE/MAPA informou aos membros da Câmara que a intenção do Sistema é proporcionar melhores condições de comercialização do etanol e o adequado abastecimento interno, evitando problemas no comportamento do mercado, por esse motivo o SAP Cana fornece as informações por unidade da federação.

Elizabeth Farina, Presidente da UNICA, esclarece que esse tema deve ser tratado com muito cuidado pois a divulgação errada de informações pode prejudicar a livre comercialização e a ampla competição.

Houve debate entre os membros e foi definido pelo Presidente da Câmara que o tema será revisto em um próximo momento.

#### **5. Criação de barreiras a inibição de inadimplência de unidades processadoras com seus fornecedores independentes. Sr. Ênio Jaime Fernandes Júnior, Representante da CNA.**

Ênio Fernandes relatou ainda que as unidades processadoras estão inadimplentes junto aos seus fornecedores e que é necessário criar barreiras para que a indústria não prejudique-os, principalmente os produtores de pequeno e médio porte de cana de açúcar. Ênio sugeriu a retirada dos subsídios governamentais para as unidades processadoras que estão devedoras de sua matéria prima. Por tratar se de relação entre privados, o Presidente da Câmara propôs debate entre fornecedores e indústria para consolidar um posicionamento único a ser apresentado aos órgãos de governo.

Cid Caldas informou que o Ministério da Agricultura não pode ser mediador, por tratar se de acordos privados.

#### **6. Assuntos Gerais e Encerramento.**

Cid Caldas informou que a Conab foi à campo fazer o Quarto Levantamento de Safra e solicitou que as



## Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SGCAM - Sistema de Gestão de Câmaras Setoriais e Temáticas - 1.0

Gabinete da Ministra

ACST - Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas

Memória de reunião

entidades da cadeia produtiva do açúcar e álcool forneçam as informações referentes à estimativa de safra. Em seguida, ao abordar o aumento de mistura do etanol, anunciado recentemente pelo MAPA, agradeceu ao Sr. Ricardo de Gusmão Dornelles, representante do Ministério de Minas e Energia – MME, pelo trabalho e suporte técnico que culminou com a decisão anunciada.

De forma semelhante, o presidente agradeceu o empenho do Sr. Ricardo de Gusmão Dornelles, representante do Ministério de Minas e Energia – MME, referente aos trabalhos para efetivação da elevação do percentual da mistura do etanol na gasolina que passará dos atuais 25% para 27% na gasolina comum.

Paulo Sérgio de Marco Leal, representante da FEPLANA convidou os membros da Câmara para participarem do café-da-manhã para apresentação das propostas do setor sucroenergético e da cadeia produtiva da cachaça. O evento será organizado pela Federação dos Plantadores de Cana do Brasil -Feplana, Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil-Orplana, a União Nordestina dos Plantadores de Cana-Unida e o Instituto Brasileiro de Cachaça-Ibrac e ocorrerá dia 19, em Brasília, Câmara dos Deputados, Anexo IV. Eduardo Luís Leão de Sousa representante da UNICA lembrou a todos que foram iniciadas interlocuções referentes ao Plano Safra 2014/15. Na oportunidade, propôs à Câmara que sejam debatidos os principais pontos do setor sucroenergético para apresenta-los ao MAPA com objetivo de inserção no Plano Safra. O Presidente disse que os entraves da cadeia produtiva já estão sendo debatidos na CNA com o mesmo enfoque, sendo estendido convite a UNICA para participação no processo.

Não havendo mais assuntos a tratar, o Presidente encerrou a reunião e eu, Daniela F. Santana Amaral lavrei a presente ata.

Relatora: Daniela F. Santana Amaral - Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas - CGAC/SE/MAPA.

### Preposições

Item	Item da reunião

### Ações

Item	Ação	Responsável	Dt. prevista

### Dados da próxima reunião

Local:			
Data da reunião:		Hora de início:	
Pauta da Reunião			

### Anexos

Arquivo	Descrição

## ANEXO B – ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 43 DE 03 DE ABRIL DE 2019



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL - CSAA

### MEMÓRIA DA 43ª REUNIÃO ORDINÁRIA

**Câmara:** Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool

**Reunião:** Reunião Ordinária N. 43

**Data da realização:** 03/04/2019 – 10:00 às 13:00

**Local:** Sala de Reuniões nº 250, 2º Andar do Edifício Sede do MAPA – Esplanada dos Ministérios, bloco D – Brasília/DF.

#### 1-Abertura da 43ª Reunião Ordinária

Às dez horas e seis minutos do dia três de abril de 2019, na sala de Reuniões nº 250, 2º Andar do Edifício Sede do MAPA – Esplanada dos Ministérios, bloco D – Brasília/DF, foi aberta a Quadragésima Terceira Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool pelo Sr. Alexandre Andrade Lima, Presidente da Câmara. O Sr. Presidente de pronto agradeceu o apoio de todos nessa nova empreitada à frente da presidência.

#### 2-Aprovação da Memória da 42ª Reunião Ordinária da CSAA

A Memória da 42ª Reunião Ordinária, encaminhada previamente por meio eletrônico, foi aprovada sem objeções.

#### 3-Avisos da Secretaria da Câmara: Calendário Reuniões 2019 e Informes

A Sr.ª **Isabel Regina Flores Carneiro**, Secretária da Câmara, apresentou proposta de calendário de reuniões para 2019 - 44ª RO – dia 05/06/2019 (4ª feira) – 10:00 às 13:00 horas; 45ª RO – dia 20/11/2019 (4ª feira) – 10:00 às 13:00 horas; ambas em Brasília/DF. Apresentou também o panorama da atual composição da câmara. O Regimento do Consagro previa que tínhamos, no máximo 25 membros efetivos na composição da Câmara Setorial, mas esse número aumentou para 30 a partir da portaria que foi publicada em 16 de agosto. Nesse ínterim, apresentou pedido de ingresso da Secretaria de Inovação Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI) e da Associação dos Produtores de Etanol



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA**

Açúcar e Bioenergia cujo Presidente do Conselho é o Doutor Pedro Robério Nogueira de Alagoas e o Presidente executivo será o doutor Renato Cunha. Após deliberação foi aprovado o ingresso dessas duas novas entidades nesta câmara setorial.

**4- O papel do CONSAGRO e das Câmaras Setoriais na nova gestão do MAPA – CGAC/MAPA**

O Sr. **Helinton José Rocha**, Coordenador da Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas CGAC/MAPA, veio explicar sobre aspectos relevantes acerca da nova gestão das câmaras setoriais e o papel do Consagro nesse contexto. A partir do Decreto 9.667/2019 as câmaras setoriais foram deslocadas para a Secretaria de Política Agrícola- SPA- mantendo acesso prioritário a agenda da ministra. Isso foi importante, porque fortaleceu o papel das câmaras enquanto departamento, porquanto as câmaras contribuem com análises e informações que permitem a identificação de prioridades de atuação do Governo e suas políticas, transmitindo as demandas externas dos diferentes elos das cadeias produtivas. Os objetivos buscados com essa nova gestão são: apresentar a reestruturação da governança das câmaras setoriais para formulação e acompanhamento de políticas públicas estratégicas para o agronegócio, ativar as câmaras setoriais para a construção e acompanhamento do Plano Plurianual - PPA do Governo Federal. Outrossim, mostrar a reorganização do CONSAGRO, de sua composição e formas de acesso. Dito isso, um ponto crucial dessa nova gestão é a participação das câmaras na formulação do PPA (Plano Plurianual) que se inicia a partir dos projetos levantados por meio do questionário enviado para todos os membros das câmaras setoriais. No novo modelo institucional os eixos estruturantes serão fundamentais nessa nova gestão por harmonizá-las em temas comuns, levando em conta possibilidades mais concretas no planejamento dos diversos setores. Os eixos estruturantes, a saber: Abastecimento; Crédito; Comercialização e Gestão do Risco; Defesa Agropecuária; Estrutura da Cadeia e Fomento; Pesquisa e Inovação; Promoção comercial; Assuntos Fundiários; Impacto das políticas externas ao MAPA. Esses serão norteadores dos planos das câmaras setoriais para compor agendas que congreguem setores com características comuns. Enfim, a função de monitoramento será de alta relevância concernente aos indicadores Estratégicos



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA**

ligados aos eixos estruturantes e às câmaras setoriais, bem como ao Acompanhamento permanente do PPA 2019-2022.

**5. Negociações sobre a importação do Etanol – Embaixador Orlando Leite Ribeiro – Secretário de Comércio e Relações Internacionais – SCRI/MAPA**

O Sr. **Flávio Campestrin Betarelo**, Secretário Adjunto de Comércio e Relações Internacionais SCRI/MAPA, relatou a respeito das negociações de comércio de etanol Brasil/EUA. Durante a preparação das negociações do Brasil com os EUA vieram duas altas autoridades da área agrícola para dialogar com o Presidente Bolsonaro. O Sr. Flávio salientou que no início da transição do governo brasileiro vieram duas altas autoridades dos EUA, com antecedência de um mês e meio, com muitas demandas, com uma agenda maximalista e agressiva. Aproveitaram o ensejo da abertura brasileira do comércio com aquele País para tocaram no ponto comentado pelo setor da extra cota de 20% e uma cota 1,2%, chamando a isto de algo contra liberal. Entretanto, tive a oportunidade de conversar com o Secretário McKinney que os EUA, há dez anos atrás, estabeleceram um subsídio offset (6 milhões de dólares) à indústria de milho de Iowa, que era contra as determinações da OMC. Após esse episódio, a tarifa caiu não porque o Brasil pediu, mas porque os consumidores norte-americanos começaram a reclamar dos preços, relatou o Sr. Flávio Campestrin. Após seus comentários proferidos naquela ocasião com as autoridades norte-americanas, eles abaixaram o tom e esse assunto encerrou-se. No Itamaraty eles queriam abaixar a cota de 1,2%, mas ficou claro que essa questão só seria tratada integrada à questão do açúcar. Assim, já ficaram cientes de que, para a manutenção da cota, deverá haver um movimento da parte deles no açúcar a fim de que a relação seja mais equânime. A nossa interpretação, após todos os ocorridos e diálogos, é que a cota será mantida se nada for feito até o final de julho. A Ministra Tereza Cristina está plenamente consciente e nos instruiu a seguir por esse caminho. O Sr. Flávio concluiu com seu desejo de reafirmar o compromisso de trabalhar em conjunto com esta Câmara Setorial e o Setor com o fito de alinharmos setor produtivo, iniciativa privada e governo.

**6- Discussão sobre a Importação do Etanol – Sra. Lígia Dutra, Superintendência de Relações Internacionais da CNA e colegiado.**





MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA

A fim de discutir o tema acerca da Importação do Etanol, a **Sra. Camila XXXXX** explanou alguns pontos relevantes em substituição a Sra. Lígia Dutra que não pode estar presente. Teceu breves comentários sobre a política comercial, a política de comércio exterior e as novidades com relação aos posicionamentos recebidos na esteira dessa nova governança. Comentou acerca de um encontro com o Sr. Lucas Ferraz, Secretário de Comércio Exterior, em um evento em São Paulo onde se discutira a reforma na OMC. Nesse contexto, a política norte-americana tem orientado para que sejam imparciais. Comentou que o órgão arbitral de controvérsias da Organização Mundial do Comércio está praticamente paralisado tendo em vista que os EUA não indicam novos juízes. Os norte-americanos por uma questão geográfica da proporcionalidade indicam mais juízes e, sem as indicações, o órgão pode parar em dezembro desse ano. Assim sendo, podemos ficar sem tribunal para recorrer sobre as injustiças do comércio internacional. O Brasil está se portando de forma bastante proativa nas proposições com o fito de terminar essa paralisia. Não obstante, muitos estão parando, dada a política do governo Trump de tomada de decisões um tanto arbitrárias, salientou a Sra. Camila. Outrossim, a palestrante relatou a que a Sr. Lígia acompanhou a Ministra Tereza Cristina na sua ida ao governo americano e teve a percepção da existência de dois lados de pressão. De um lado a pressão por parte estadunidense quanto à renovação da tarifação do etanol e, por outro, a nossa em que se pede a concessão de uma tarifação mais equânime. A orientação que temos do novo governo baseada na fala do Secretário do Comércio Exterior, Sr. Lucas Ferraz, foi lastreada em cinco idiossincrasias existentes no comércio exterior as quais necessitam de mudanças. A primeira é que o Brasil tem um fetiche por exportar e, segundo o secretário, essa não tem de ser a maior preocupação, mas sobretudo a estratégia de política exterior. O segundo é o que ele denominou de obsessão pelo “made in Brazil” que, para o etanol, pode funcionar como mecanismo de proteção, mas para o Agronegócio não cabe, porquanto as cadeias de valor no mercado global são mais preponderantes que o aspecto industrial. Após, vêm os acordos regionais, enxergando a negociação de acordos como uma saída para aumentar as exportações com foco em países cujas economias sejam mais maduras. A quarta idiossincrasia salientada foi a necessidade de se reforçar as agendas com o Mercosul, colocando o açúcar em acordos com estes países, inclusive, podendo-se



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA**

revisar a TEC (Tarifa Externa Comum). Os mecanismos de defesa, isto é, as tarifas, as medidas *antidumping* e as salvaguardas protecionistas seriam a quinta idiossincrasia, segundo o Secretário do Comércio Exterior. Dito isso, as mudanças necessárias não podem vir sem serem atreladas a políticas de apoio, mas sobretudo advir de estratégias de aumento de competitividade dos setores com apoio do Estado.

**7- Atualização agenda internacional: China, Índia e Tailândia – Sr. Eduardo Leão -UNICA.**

O Sr. Eduardo Leão da UNICA (União das Indústrias de Cana de Açúcar), fez um apanhado geral das diversas ações movidas pelo Brasil contra os países que estão praticando protecionismo contra a cana. Ao falar do caso indiano, o Sr. Eduardo primeiramente destacou o importante papel de atuação desta CSAA que redigiu Moção solicitando ao Ministro da Agricultura trabalhar junto a Camex (Secretaria Executiva da Câmara do Comércio Exterior) com a finalidade de dar início ao processo de consultas contra a Índia. Em breve relato proferiu que a Índia sinalizou preocupação com os painéis levantados por três países contra sua política protecionista quais sejam o Brasil, a Austrália e a Guatemala. Em consequência dessa ação, a Índia marcou reuniões de consulta em Genebra, na OMC, para acontecerem no dia 15 de abril (Índia e Brasil), no dia 16 de abril (Austrália e Índia) e no dia 17 de abril (Guatemala e Índia). As reuniões serão uma oportunidade para a Índia justificar suas políticas as quais têm causado prejuízos a outros países também. Esses painéis ainda estão na fase de consulta, mesmo assim já são positivos devido à pressão política que exercem contra prejuízos causados ao setor açucareiro. Somente ao Brasil, esses prejuízos foram da ordem de 1,3 bilhão de dólares, na safra 2018/2019. A Tailândia revisou toda a sua política no mercado do açúcar, quando do surgimento desse painel, como, por exemplo, o sistema de cotas contrários às regras da OMC, semelhante aos adotados pela Índia. Ela interrompeu aquele vigoroso crescimento apresentado outrora e das 35 concessões de novas usinas aprovadas, somente uma usina iniciou a sua construção. No caso da China, desde o dia 16 de dezembro de 2018, ocorreram 3 a 4 reuniões do Itamaraty com o governo chinês e, na última reunião, eles afirmaram categoricamente ao governo brasileiro que não vão renovar a salvaguarda



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA**

à sua indústria. Sabe-se que a China já impôs ao Brasil a maior penalização quanto as nossas exportações no mercado desse setor, quando em 2017, o país passou de 2,5 milhões de toneladas a 250 mil toneladas no ano seguinte. Quando os chineses estenderam as medidas protecionistas aos demais países, isso amortizou nossas quedas de exportação e voltamos ao mercado chinês, mas não com a mesma força. Isso significa que atualmente estamos exportando cerca de 40% apenas do que exportávamos aos chineses. O que os chineses pediram foi que o Brasil não entre com pedido de painel contra a China, porque está sendo discutido internamente a possibilidade de um compromisso formal entre os dois países. O que se tira de importante dessas medidas é que isso serve como demonstração de que o Brasil está atento e utilizando os mecanismos que existem hoje para contestar esse protecionismo adotado pelos três países citados. Outrossim, esperamos sair, de uma certa maneira, protagonizando e liderando um processo protestos de diversos países contra essa política.

**9- Assuntos Gerais**

O Deputado Federal, Sr. **Arnaldo Calil Pereira Jardim**, e representante da bancada ruralista, teve a oportunidade de vir a esta reunião de câmara, pela primeira vez, falar a respeito do fortalecimento do setor açucareiro e da cana. Sua mensagem concentrou-se nas atuais condições políticas pelas quais o país passa, mormente do ponto de vista das relações econômicas e sócias. Estamos vivendo um novo momento após as últimas eleições, novo congresso, nova correlação de forças, uma nova visão, afirmou o Deputado. Assim sendo, é mister incorporar essa nova visão de Estado e como ele se relaciona com a sociedade, isto é, a relação do poder público e privado. Isso vai implicar em reformulações das relações econômico-sociais e quais caminhos seguir para o futuro. Nesse processo de repartimentos que foi captado pela frente parlamentar agropecuária especificamente do setor sucroenergético nós teremos que responder a uma questão-chave que é a pressão internacional. Nesses termos, é imprescindível uma maior abertura ao mercado internacional, sobretudo observando em que termos essa abertura pode ocorrer, quais são as condicionantes que trarão os melhores retornos para o Setor.

**9.1-Fórum de Inovação Agropecuária – FIA – Isabel Carneiro.**



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO  
CAMARA SETORIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL - CSAA**

A Secretária da Câmara, **Isabel Regina Flores Carneiro**, informou que irá sair da Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais para coordenar e implantar- pela primeira vez no Brasil- um Fórum de Inovação do Agronegócio Internacional com a chancela do MAPA, a ideia é trazer de 30 a 40 ministros de estado da Agricultura de outros países e reuni-los em um grande ambiente de inovação. Com a finalidade precípua de demonstrar os avanços realizados no Brasil na área de inovação agropecuária sem que isso signifique aumentos nas áreas plantadas, isso terá importância na imagem do Agronegócio, em atendimento a determinação especial da Excelentíssima Ministra no escopo dessa nova Gestão do Ministério. Assim, passará a integrar a câmara como membro da SDI (Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação) para a consecução desse fórum e de fóruns regionais de inovação agropecuários no Brasil.

**Encerramento**

Sem mais assuntos a tratar, a Reunião foi dada como encerrada às doze horas e quarenta minutos.

**Encaminhamento:**

- 1) Manutenção da Tarifa do Alcool até negociação da correlação do açúcar com EUA. **Responsável pela ação: Eduardo Luis UNICA, Pedro Robério SINDAÇÚCAR/AL e CGAC.**

Relator: Rogério Ferreira do Nascimento Paula, Assessor da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool.

Revisora: Isabel Regina Flores Carneiro, Secretária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e Alcool.

