



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL (MADER)

A DIMENSÃO AMBIENTAL EM DUAS CÂMARAS SETORIAIS DO MINISTÉRIO
DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO: ÁLCOOL E AÇÚCAR E
SOJA

RODRIGO GONÇALVES SABENÇA

Brasília, DF

2018

RODRIGO GONÇALVES SABENÇA

**A DIMENSÃO AMBIENTAL EM DUAS CÂMARAS SETORIAIS DO MINISTÉRIO
DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO: ÁLCOOL E AÇÚCAR E
SOJA**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, área de concentração em Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo.

Orientador: Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

Brasília, DF

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente.
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GSA115d Gonçalves Sabença, Rodrigo
A dimensão ambiental em duas Câmaras Setoriais do
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool
e açúcar e soja. / Rodrigo Gonçalves Sabença; orientador
Moisés Villamil Balestro. -- Brasília, 2018.
106 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e
Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Institucionalismos histórico e discursivo. 2.
Discursos, ideias e dimensão ambiental. 3. Câmaras Setoriais
do MAPA. 4. Alcool e açúcar. 5. Soja. I. Villamil Balestro,
Moisés, orient. II. Título.

RODRIGO GONÇALVES SABENÇA

**A DIMENSÃO AMBIENTAL EM DUAS CÂMARAS SETORIAIS DO
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO:
ÁLCOOL E AÇÚCAR E SOJA**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, área de concentração em Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo.

Aprovada em: Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2018.

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro
(Orientador)

Profª Drª Janaína Deane de Abreu Sá Diniz
(Examinadora Interna)

Profª Drª Doris Aleida Villamizar Sayago
(Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade que me foi dada.

Agradeço aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar e que superaram várias dificuldades para me oferecer a melhor educação possível.

Agradeço a minha esposa Suzel Arcanjo, que me apoiou e incentivou desde a tomada de decisão de iniciar o processo de seleção para o Mestrado.

Agradeço ao Ministério do Meio Ambiente, por incentivar a qualificação do seu corpo técnico.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Moisés Balestro, que me desafiou a trabalhar com uma temática nova e que me apoiou na elaboração da dissertação.

Agradeço aos Professores Sérgio Sauer e Janaína Diniz, que participaram da banca de qualificação e trouxeram importantes contribuições ao trabalho.

Agradeço aos professores e membros da banca de defesa, pela disponibilidade em avaliar o trabalho.

Agradeço aos professores do MADER, pelos ensinamentos trazidos nas aulas.

Agradeço aos técnicos da FUP, pelo suporte prestado aos alunos, em especial ao servidor Aristides.

Agradeço aos alunos e colegas de turma: Anderson, Barbara, Bernardo, Carla, Dayse, Fábio, Gustavo, Hélio, Karla, Leandro, Luciana, Regilane e Tiago, pelo companheirismo e contribuições durante as aulas e ao longo do curso.

“A beleza de ser um eterno
aprendiz”
(Gonzaguinha)

RESUMO

Esta dissertação analisa a dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. As câmaras setoriais representam a institucionalização da participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão de políticas agrícolas. Utilizando a abordagem do institucionalismo histórico e discursivo, o trabalho identificou as mudanças institucionais que ocorreram entre 2003 a 2017 nas Câmaras Setoriais do álcool e açúcar e da soja. Uma primeira mudança ocorre a partir da decisão do governo federal, entre os anos de 2003 e 2006, de estimular a produção de etanol como produto ambientalmente sustentável. A segunda se produziu com as metas estabelecidas no Acordo de Paris, em 2015, no qual os biocombustíveis foram reconhecidos como opção no combate às mudanças climáticas. Na Câmara da Soja, a mudança ocorreu a partir da Moratória da Soja. Os resultados evidenciam que a câmara do álcool e açúcar incorporou mais a dimensão ambiental com o paradigma de desenvolvimento agropecuário focado no aumento da produção de etanol como produto que contribui no combate à mudança climática enquanto o paradigma predominante na câmara da soja está focado no aumento do uso de tecnologias para aumentar a produção com aumento do uso de insumos, às vezes, sem considerar as implicações ambientais. A pressão do mercado, exigindo sustentabilidade de produtos e processos, tem contribuído para a incorporação da dimensão ambiental nas duas cadeias analisadas, mesmo que em diferentes graus. A dimensão ambiental ainda não foi incorporada na racionalidade econômica, ela ainda é vista como uma externalidade.

Palavras-chave: Institucionalismo Histórico. Institucionalismo Discursivo. Discursos, ideias e dimensão ambiental. Câmaras Setoriais do MAPA. Álcool e Açúcar. Soja.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the environmental dimension in two sectoral chambers of the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply through historical and discursive institutionalisms. The sectoral chambers represent the institutionalization of the participation of pressure groups in the forums for discussion and decision of agricultural policies. Historical Institutionalism examines how temporal processes and events influence the origin and transformation of institutions that govern political and economic relations. Discursive Institutionalism analyzes the discourse because it represents both the political ideas and the interactive processes of policy formulation and communication that are used to disseminate such ideas. Three critical junctions were identified, two in the alcohol and sugar sector chamber and one in the soy sectorial chamber. In the alcohol and sugar chamber, the first critical junction was the decision of the federal government between 2003 and 2006 that invested in ethanol as an environmentally sustainable product. The second critical junction has occurred with the targets set in the Paris Agreement in 2015 where biofuels are recognized as an option in the fight against climate change. In the sectoral chamber of alcohol and sugar incorporated a little more the environmental dimension and this explains why ethanol, as biofuel, has participated in discussions on reduction of emissions of greenhouse gases at the international level. Market pressure has been more relevant than the pressures of civil society in incorporating the environmental dimension in the Sectoral Chambers studied. The communicative discourse is focused on the association of technology to reach sustainability.

Key words: Historical Institutionalism. Discursive Institutionalism. Discourses, ideas and environmental dimension. Sectoral Chambers of MAPA. Ethanol and sugar. Soy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Emissões de gases de efeito estufa no Brasil, por setor, de 1990 a 2012 (Tg = milhões de toneladas).....	22
Figura 2 – Variação da participação nas emissões para cada setor, de 2005 para 2012.....	23
Figura 3 – Emissões totais da Agricultura nos EUA.....	23
Figura 4 – Emissões totais da Agricultura no Brasil.....	24
Figura 5 – Mapa utilizado pelo Setor Sucroalcooleiro ilustrando que a produção de biocombustíveis estava longe da Amazônia.....	26
Figura 6 – Imagem da Campanha do Greenpeace acusando a soja como responsável pelo desmatamento na Amazônia.....	27
Figura 7 – Momentos críticos e suas trajetórias.....	39
Figura 8 – Vendas de agrotóxicos e afins no Brasil no período de 2002 a 2016.	86

LISTA DE TABELA E QUADROS

Tabela 1 – Variação do PIB Agro e participação no PIB Total	21
Quadro 1 – Resumo dos conceitos e definições utilizados.....	18
Quadro 2 – Elementos dos discursos coordenativo e comunicativo	43
Quadro 3 – Tipos de ideias e seus efeitos na formulação de políticas	46
Quadro 4 – Principais assuntos ambientais discutidos nas reuniões da Câmara Setorial do Açúcar e Álcool.....	57
Quadro 5 – Principais assuntos ambientais discutidos nas reuniões da Câmara Setorial da Soja	59
Quadro 6 – Entrevistados da Câmara Setorial do Álcool e Açúcar.....	63
Quadro 7 - Entrevistados da Câmara Setorial da Soja.....	63
Quadro 8 – Renovabio	76
Quadro 9 – Resumo dos principais discursos comunicativos do etanol para a sociedade	78
Quadro 10 - Protocolo de certificação Bonsucro	79
Quadro 11 – Resumo dos principais discursos comunicativos da soja para a sociedade	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDA	Associação Nacional para Difusão de Adubos
ANEC	Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais
APROSOJA	Associação dos Produtores de Soja
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBIO	Crédito de descarbonização dos biocombustíveis
CESB	Comitê Estratégico Soja Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONSAGRO	Conselho do Agronegócio
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CS	Câmara Setorial
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DS	Desenvolvimento Sustentável
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEPLANA	Federação dos Plantadores de Cana do Brasil
GBEP	Parceria Global para Bioenergia
GEEs	Gases de Efeito Estufa
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPF	Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OGMs	Organismos Geneticamente Modificados
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONGs	Organizações Não Governamentais

ORPLANA	Organização de Plantadores de Cana
PIB	Produto Interno Bruto
PNMC	Política Nacional de Mudança do Clima
STF	Supremo Tribunal Federal
UN	Nações Unidas
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
ZAE	Zoneamento Agroecológico

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE TABELA E QUADROS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
Sumário.....	13
1 Agricultura e meio ambiente	19
2 Contribuições do institucionalismo para análise de políticas públicas	29
2.1 INSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL.....	31
2.2 INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO	33
2.3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	34
2.4 INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO	41
2.5 PARADIGMAS DE POLÍTICAS.....	45
3 Câmaras setoriais, arranjos neocorporativistas e formulação de políticas públicas	50
4 Método.....	61
4.1 COLETA DE DADOS	61
4.2 ANÁLISE DE DADOS.....	63
5 Câmara setorial do álcool e açúcar: trajetórias, ideias e discursos	65
5.1 TRAJETÓRIA.....	65
5.2 IDEIAS	68
5.2.1 Normativas.....	68
5.2.2 Cognitivas.....	69
5.3 DISCURSOS	73
6 Câmara setorial da soja: trajetória, ideias e discursos	80
6.1 TRAJETÓRIA.....	80
6.2 IDEIAS	81
6.2.1 Normativas.....	81
6.2.2 Cognitivas.....	83
6.3 DISCURSOS	86
7 Considerações finais	91
Referências	94
Anexo A – Roteiro para entrevistas.....	102
CS Álcool e Açúcar.....	102
CS Soja.....	104

INTRODUÇÃO

Este estudo busca identificar mudanças institucionais ocorridas em duas câmaras setoriais (CS) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. A criação de câmaras setoriais reflete uma mudança na forma de relação do Estado com a sociedade, em que as organizações passam a assumir um papel mais ativo na criação e na implementação de políticas públicas que impactam de alguma forma os setores que elas representam. A formulação e a implementação de políticas públicas estão ligadas a um processo composto por alianças, coalizões de interesses, negociações, diferentes graus de pressões e mobilizações; as câmaras setoriais representam parte desse processo.

A relação entre organizações privadas e Estado é denominada neocorporativismo, e seu estudo tem sido útil para analisar as relações entre organizações privadas e Estado na formulação e na implementação de políticas. Cawson (1985) identifica, como ponto central no corporativismo, a representação monopolística e funcional de interesses, as trocas políticas com as agências governamentais e a combinação entre dois aspectos fundamentais do corporativismo: a concertação de políticas e a intermediação de interesses. Para Cawson (1985), o corporativismo se diferencia do pluralismo por ser mais um processo de aproximação do que de competição, que pode conduzir ao monopólio da representação de interesses.

Exemplo dessas relações de concertação entre grupos de interesses e o Estado podemos observar nas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que são um agrupamento de representantes de organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, tratando a cadeia produtiva sob um enfoque sistêmico. A missão das Câmaras é atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos.

O uso do institucionalismo se justifica, uma vez que as instituições estão diretamente relacionadas aos aspectos sociais e econômicos da sociedade e afetam a atuação do Governo na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções públicas (PIERSON, 1996). Além disso, ele busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, contribuindo para uma melhor compreensão do mundo político (HALL; TAYLOR, 2003).

Para o trabalho, foram selecionados dois tipos de institucionalismo, o Histórico e o Discursivo. O Institucionalismo Histórico foi selecionado por permitir examinar como os processos e eventos temporais influenciam a origem e a transformação das instituições que

regem as relações políticas e econômicas. Analiticamente, o Institucionalismo Histórico distingue-se pela caixa de ferramentas conceituais que chama a atenção para o papel dos fenômenos temporais em influenciar a origem e as mudanças nas instituições que regem as relações políticas e econômicas. No trabalho, foram utilizadas duas dessas ferramentas: a junção crítica ou momento crítico e a dependência de trajetória. A primeira é definida como um período de mudança significativa e que gera legados que podem se reproduzir sem a presença permanente da causa originária e que marcam o início dos processos de dependência de trajetória. A segunda é comumente definida com o argumento de que eventos passados influenciam eventos futuros. Uma abordagem da dependência de trajetória é a sequência autosustentada na qual os passos iniciais numa direção particular induzem mais movimentos na mesma direção de tal modo que, ao longo do tempo, se torna difícil ou impossível inverter a direção.

Para verificar se a dimensão ambiental foi incorporada ou não no âmbito das câmaras setoriais, utilizaremos o denominado “Institucionalismo Discursivo”. Schmidt (2004, p. 184, tradução nossa) define discurso “como um conjunto de ideias e valores políticos, em termos de conteúdo, e como um processo de interação focada na formulação de políticas e de comunicação, em termos de uso”. Para Schmidt e Radaelli (2004, p. 193, tradução nossa), “o discurso representa tanto as ideias políticas como os processos interativos de formulação de políticas e de comunicação que são utilizados para disseminar tais ideias”. Ou seja, o discurso não significa apenas a ideia ou texto, mas também o contexto. Não se refere apenas à estrutura, mas também à agência (SCHMIDT, 2008, p. 305). O Institucionalismo Discursivo foi selecionado entre outras abordagens potencialmente úteis devido ao seu foco na elaboração de políticas públicas como um “processo interativo”, em que “grupos de ideias” enviam para a aceitação ou dominância (FAIRBRASS, 2011, p. 950). “Se estamos preocupados com a compreensão de como as ideias por si só afetam a elaboração de políticas, então uma abordagem mais frutífera é concentrar-se sobre a natureza do discurso político” (CAMPBELL, 2002, p. 31, tradução nossa).

O estudo das Câmaras Setoriais pretende contribuir com o debate para a promoção da sustentabilidade das cadeias produtivas do agronegócio e, conseqüentemente, com o desenvolvimento rural sustentável, que entrou em uma fase na qual as questões ambientais são incorporadas (FAVARETO, 2006). Nesta etapa, os recursos naturais deixam de ser utilizados apenas para a produção de bens primários e passam a ser objeto de novas formas de uso, como busca de fontes renováveis de energia, neste caso, os biocombustíveis. O estudo contribuirá com a promoção da sustentabilidade ao identificar as ideias e os paradigmas dominantes em

cada Câmara, como eles são introduzidos nas câmaras e como são articulados entre os representantes do setor e os decisores políticos. As decisões que saem das CS possuem um grande impacto na área rural, pois os setores representados ali correspondem a uma parcela significativa da área destinada à produção agropecuária do país.

Um dos grandes desafios do país é conciliar o aumento da produção agropecuária para atender à demanda, principalmente a internacional, sem causar impactos sobre os recursos naturais. Aliás, após a adesão ao Acordo de Paris, o Brasil precisará reduzir sua emissão de gases de efeito estufa, e a atividade agropecuária está direta e indiretamente relacionada com mais da metade das emissões de gases de efeito estufa.

Sou Engenheiro Agrônomo e Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, lotado no Departamento de Desenvolvimento Rural desde 2005 e trabalhando com Cadastro Ambiental Rural e produção rural sustentável. Minha proposta inicial era desenvolver esta dissertação na área que atuo, considerando a vivência que tenho com o assunto. Porém, quando o orientador propôs estudar a incorporação da dimensão ambiental nas câmaras setoriais do MAPA, eu aceitei o desafio pela afinidade com o tema e a possibilidade de trabalhar outra visão da relação agricultura e meio ambiente.

O caso empírico estudado na dissertação são as ideias e os discursos que promoveram ou não mudanças institucionais na política de desenvolvimento agropecuário visando à promoção da sustentabilidade ambiental, no âmbito de duas câmaras setoriais do MAPA. A pergunta de pesquisa do estudo em tela é: Qual é a relação entre as ideias e os paradigmas de política de desenvolvimento agropecuário e a promoção da sustentabilidade ambiental no âmbito das Câmaras Setoriais do MAPA? A hipótese é de que a incorporação da sustentabilidade ambiental depende das ideias e dos paradigmas de política sobre o desenvolvimento agropecuário. O período de análise inicia em 2003, pois foi o ano em que as câmaras setoriais do MAPA passaram por uma reestruturação e começaram a funcionar nos moldes atuais. O término do período é o ano de 2017.

O objetivo geral do trabalho é entender o papel das ideias e dos discursos dos representantes das câmaras setoriais do MAPA na promoção da sustentabilidade ambiental das cadeias produtivas selecionadas. Entre os objetivos específicos podemos citar:

- a) analisar a relação entre políticas públicas para a produção agropecuária e a sustentabilidade ambiental a partir das contribuições do Institucionalismo Histórico e Discursivo;
- b) descrever e analisar as ideias e os discursos dos representantes das câmaras setoriais sobre o desenvolvimento agropecuário;

- c) identificar os principais paradigmas de políticas na visão dos representantes dos setores de cada cadeia produtiva selecionada; e
- d) fornecer subsídios que poderão auxiliar na promoção de políticas agropecuárias e ambientais que contribuam para tornar a produção agropecuária mais sustentável.

Para a operacionalização deste projeto, foram utilizados os conceitos e as definições mostrados no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Resumo dos conceitos e definições utilizados.

Conceito	Definição	Fonte de verificação
Discurso coordenativo	Discurso que ocorre entre os responsáveis e os decisores políticos. Os debates costumam ocorrer de forma fechada, fora da vista pública, seja porque as ideias não podem ser aprovadas, seja porque eles podem ser considerados demasiadamente técnicos para capturar o interesse público (SCHMIDT, 2008)	Atas das reuniões e entrevistas
Discurso comunicativo	Discurso que ocorre entre os atores, os líderes políticos e o público em geral. Neste caso, os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar suas ideias políticas para o público em geral (SCHMIDT, 2008)	Entrevistas, documentos institucionais e notícias
Instituições	Sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais (HODGSON, 2006) e uma combinação perfeita de interesses e relações sociais, ou seja, os interesses dos indivíduos e dos atores corporativos devem sempre ser explicitamente levados em consideração (SWEDBERG, 2005)	Normativos legais, atas das reuniões e entrevistas
Ideias	As ideias podem ser tanto cognitivas quanto normativas. No nível cognitivo, temos as descrições e as análises teóricas que especificam relação de causa e efeito, enquanto o nível normativo consiste em valores e atitudes (CAMPBELL, 1998)	Atas das reuniões, entrevistas, documentos institucionais e notícias.
Paradigma de política	O quadro geral de ideias e padrões que especificam não somente os objetivos da política e os instrumentos que podem ser utilizados, mas também a própria natureza dos problemas que podem ser resolvidos (HALL, 1993)	Atas, entrevistas, documentos institucionais, normativos legais e notícias

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

1 AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

O termo “Desenvolvimento Sustentável” ganhou notoriedade com o relatório *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, de março de 1987, quando a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas tentou conciliar o desenvolvimento econômico e social com a conservação ambiental. Para isso, a Comissão definiu desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas necessidades” (UNITED NATIONS, 1987, p. 24). Desde então, o mundo está sendo desafiado a colocar em prática esse conceito.

Para Bursztyn e Bursztyn (2006), a adesão da mídia nas vésperas da Conferência Eco-92 ajudou a disseminar o conceito de desenvolvimento sustentável. Essa disseminação foi tão grande que o conceito se tornou uma panaceia, como se fosse resolver todos os males do mundo. Isso contribuiu para que diferentes públicos se apropriassem do termo, inclusive atores e representações coletivas cujas práticas efetivas colidem com os princípios da sustentabilidade, como por exemplo, uma empresa que produz e comercializa agrotóxicos afirmar que é sustentável pois seu produto permite produzir mais na mesma área.

O desenvolvimento sustentável não se limita à preocupação sobre o que e para quem produzir, mas a questão de como produzir torna-se fundamental na produção de um bem ou serviço. Assim, a dimensão ambiental passou a refletir um novo capital para o sistema capitalista, o natural, que permite evoluir no conceito de desenvolvimento para a ótica sustentável. A dimensão ambiental interage com as perspectivas econômicas e sociais como uma limitação de recursos para o desenvolvimento (SILVA, 2005).

Para Diniz e Bermann (2012), o desenvolvimento sustentável foi um avanço em relação ao conceito anterior de desenvolvimento, uma vez que incorporou a necessidade de uma igualdade entre gerações, o que é muito mais amplo do que a redução de desigualdade de renda, pois envolve medida de bem-estar, e não somente uma comparação de rendas. Ou seja, cada geração deve ter o mesmo direito ao bem-estar, ou a mesma igualdade de oportunidades. Com relação ao meio ambiente, não deve ser deteriorado a ponto de impedir que uma geração alcance o mesmo direito ao bem-estar usufruído pela geração anterior. Assim, a preservação do meio ambiente passa a ser determinante na desigualdade entre gerações, pois a atual não pode preservá-lo a todo custo, de modo a prejudicar seu bem-estar, mas também não pode usá-lo de forma ilimitada a ponto de comprometer que a geração futura tenha as mesmas condições de alcançar esse bem-estar. O desafio é encontrar esse ponto de equilíbrio.

Para Sachs (1993), a polêmica criada em torno do relatório *Nosso Futuro Comum*, que estabeleceu limites ambientais ao desenvolvimento, foi importante para evidenciar que o crescimento ilimitado da produção material não pode ser sustentado para sempre, dada a finitude da esfaçonave Terra. Nesse ponto, a agricultura e o meio ambiente vêm sendo tratados de forma distinta, como se não fossem faces da mesma moeda¹.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010) aponta que o debate atual está muito focado na questão climática e ignora questões ligadas a outros tipos de problemas ambientais, tais como o consumo excessivo de fertilizantes químicos. Muitos dos problemas ambientais estão intimamente ligados entre si e relacionados à forma de produção e consumo focada no consumo material, que não otimiza o uso de muitos recursos ambientais por não internalizar os custos de sua degradação.

O Brasil possui uma ampla diversidade ambiental, abrigando diversos biomas, com clima, fauna e flora característicos. A agricultura é grande usuária de recursos naturais, provocando, muitas vezes, impactos ambientais, tais como desmatamentos, enfraquecimento de lençol freático, contaminação por agrotóxicos, erosão e perda de fertilidade do solo e aquecimento global, o que pode comprometer a prestação de serviços ambientais necessários para a própria produção agropecuária.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2006), a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários corresponde a cerca de 334 milhões de hectares, de um total de pouco mais de 851 milhões; ou seja, aproximadamente 40% da área total do Brasil. Como boa parte do território está ocupada com áreas agricultáveis, o futuro do país, necessariamente, passa pela maneira como as áreas rurais se integram à dinâmica econômica (FAVARETO, 2006).

Além dos dados do IBGE, temos também os dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR, que é um registro público eletrônico de âmbito nacional. Criado pela Lei nº 12.651/2012, é obrigatório para todos os imóveis rurais e tem a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às áreas de preservação permanente, de uso restrito, de reserva legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

¹ Essa polaridade ficou visível na disputa que aconteceu durante a discussão da revisão do Código Florestal, que foi alterado por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

A área passível de cadastramento no CAR foi estimada em 397 milhões de ha. No entanto, de acordo com o *Boletim Informativo* de novembro de 2017, já foram cadastrados 420.722.670 ha e 4.552.232 imóveis. Três regiões ainda não chegaram a 100% da área cadastrável, são elas: Nordeste, com 82,22%; Sul, com 97,69%; e Centro-Oeste, com 95,28%. Enquanto o Censo Agropecuário de 2006 apontava uma área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários perto de 40% da área total, o CAR indica que essa área pode estar perto de 50% da área total do país (BRASIL, 2017).

Do ponto de vista econômico, o Setor do Agronegócio possui uma importante presença na balança comercial brasileira e fechou o ano de 2016 com uma participação de 45,9% nas exportações e um valor de 84,93 bilhões de dólares. O Complexo Soja foi o produto com maior valor de exportação, aproximadamente 30 bilhões de reais (BRASIL, 2016). Além disso, como podemos observar na **Tabela 1**, enquanto o PIB Total nacional se retraiu 3,6% em 2016, o PIB AGRO cresceu 14,9% em relação a 2015. Esses números mostram a importância do setor para a economia nacional. Aliás, podemos observar, na **Tabela 1**, que a participação do PIB Agro vem aumentando no PIB Total nos últimos três anos, passando de 16,88 % em 2014 para 20,00 % em 2016.

Tabela 1 – Variação do PIB Agro e participação no PIB Total

Resumo	2013	2014	2015	2016
Valor PIB AGRO (Milhões)	905.190	975.435	1.090.594	1.253.112
Variação PIB AGRO (%)		7,7	11,8	14,9
Variação PIB Nacional (%)	3,00	0,50	-3,80	-3,60
Participação PIB AGRO no PIB Total (%)	16,98	16,88	18,17	20,00

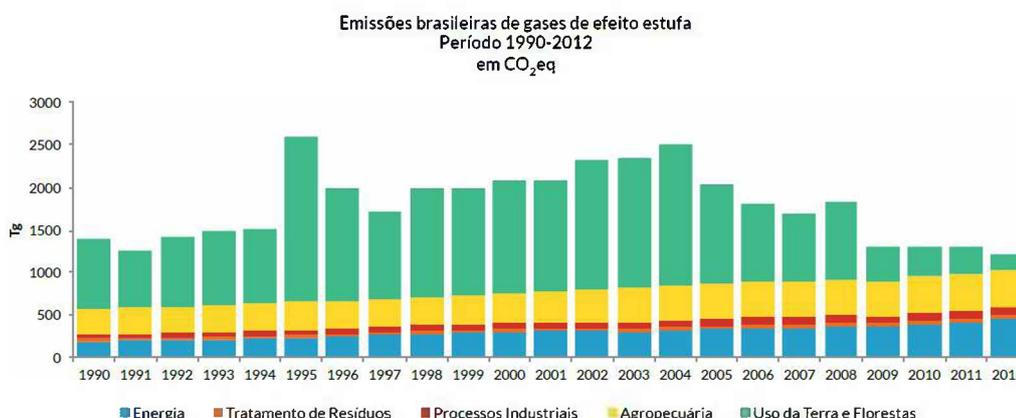
Fonte: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – Cepea/USP (2017, online).

No entanto, para manter esses números positivos existe um custo ambiental. Prova disso é que o setor é um dos maiores emissores de gases de efeito estufa (GEEs). De acordo com o relatório *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*, publicado em 2014 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, o Setor Agropecuário corresponde a 37% das emissões (BRASIL, 2014). Ao lado do Setor de Energia, é o que mais emite GEEs. Vale ressaltar que as principais emissões do Setor Agropecuário são devido à fermentação entérica do gado bovino e à aplicação de adubos e fertilizantes sintéticos. No documento do

MCTI, o Setor de Mudança do Uso da Terra e Florestas, que são as emissões causadas por desmatamentos e queimadas nos biomas Cerrado e Amazônia, responde por 15% do total de emissões de GEEs. Como sabemos que o Setor Agropecuário tem impacto no uso da terra e das florestas, podemos afirmar que esse setor responde, direta e indiretamente, por mais de 50% das emissões de GEEs.

Por ocupar uma área tão grande do país e pelos impactos que causa, a agricultura tem um papel relevante para a política de aquecimento global, uma vez que é o setor que mais emite gases de efeito estufa, como observado na **Figura 1**.

Figura 1 – Emissões de gases de efeito estufa no Brasil, por setor, de 1990 a 2012

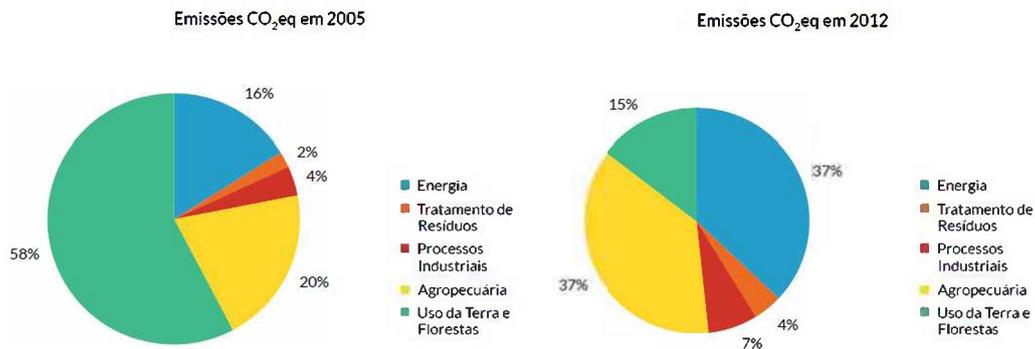


Fonte: Brasil (2014, p. 16).

Além de ser o setor no Brasil que mais contribui para o aquecimento global, a agropecuária tem participação em outros setores, como o uso da Terra e Florestas, principalmente com os desmatamentos realizados para abertura de novas áreas para a produção.

Na **Figura 2**, comparando o período entre 2005 e 2012, observamos que o Setor Agropecuário foi o segundo setor que mais cresceu nas emissões e que somado ao Setor de Uso da Terra e Florestas, contribui com mais de 50% das emissões.

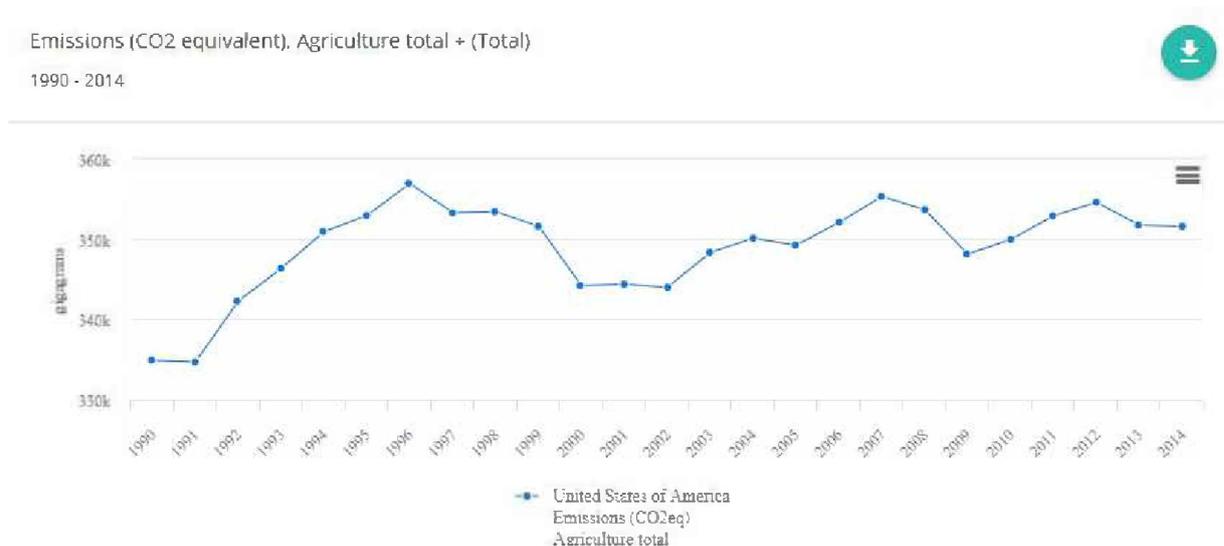
Figura 2 – Variação da participação nas emissões para cada setor, de 2005 para 2012



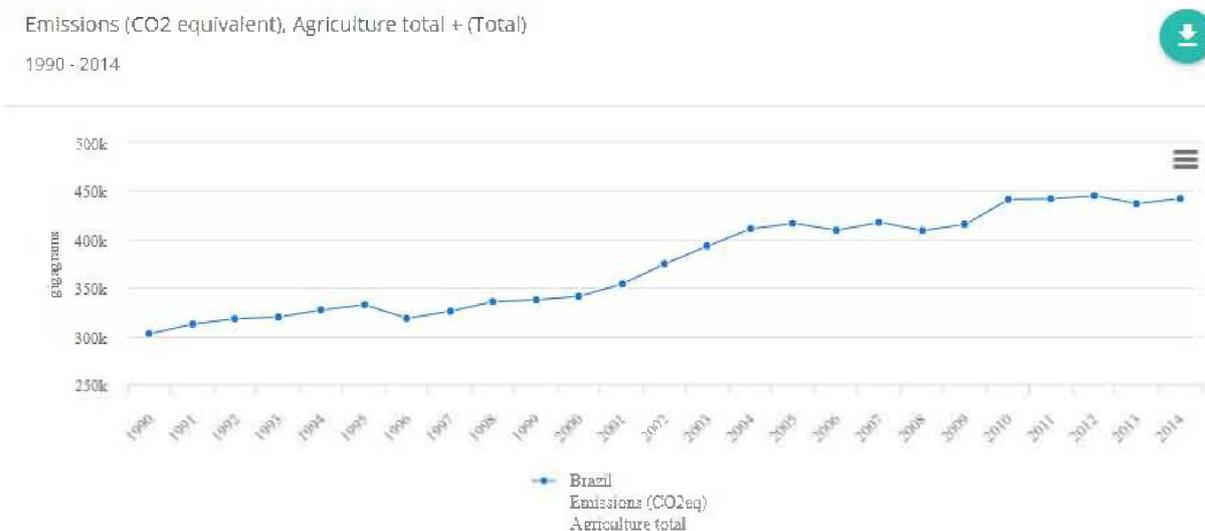
Fonte: Brasil (2014, p. 17).

Quando comparamos as emissões causadas pela agricultura no Brasil e nos Estados Unidos da América (EUA), dois países que são grandes produtores, verificamos que as emissões no Brasil são maiores, perto de 450 mil Gigagramas de CO₂ equivalente, enquanto nos EUA é de pouco mais de 350 mil Gigagramas de CO₂ equivalente. Ademais, naquele país, na **Figura 3**, o gráfico indica uma tendência à redução das emissões. No Brasil, conforme **Figura 4**, há uma tendência de estabilização a partir de 2010. O que mais chama a atenção nos gráficos é que os EUA, que evitam assumir metas de redução de emissões, já possuem um gráfico com tendência à queda, enquanto o Brasil, que se coloca como um dos países líderes no debate internacional de mudanças climáticas e que assumiu metas voluntárias de redução de emissões, ainda possui um gráfico com tendência à estabilização.

Figura 3 – Emissões totais da Agricultura nos EUA



Fonte: Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO (2016, online).

Figura 4 – Emissões totais da Agricultura no Brasil

Fonte: FAO (2016, online).

A preocupação com as mudanças climáticas levou a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) a criarem o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) em 1988. Para o painel, a previsão era de um aumento entre 1,4 C° e 5,8 C° na temperatura média global até final do século XXI.

O Brasil tem sido um dos países mais atuantes na discussão internacional sobre mudança climática, tendo inclusive promulgado uma Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) em 2009. Foi o primeiro país a assinar a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e, apesar de ser um dos países emergentes que não foram obrigados a fixar metas de redução de emissões de GEE, apresentou um conjunto de ações voluntárias para reduzir as emissões na COP-15 e estabeleceu metas de redução no Acordo de Paris, na COP-21.

De acordo com Assad e Pinto (2008), todas as culturas, com exceção da cana e da mandioca, devem sofrer redução de área de baixo risco e comprometer a produção de alimentos, levando a perdas que podem alcançar 7,4 bilhões de reais até 2020. O Setor Agropecuário é estratégico na discussão das mudanças climáticas, pois as previsões, inclusive da FAO, apontam para a necessidade de expansão da produção para atender a futuras demandas por alimentos. No entanto, essa expansão não pode contribuir para aumento das emissões nem comprometer a sustentabilidade ambiental. Apesar de ser um dos maiores causadores das mudanças climáticas, o Setor Agropecuário também é parte da solução do problema.

Exemplo disso é o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, conhecido

como Plano ABC. O plano é fruto da Política Nacional de Mudanças Climáticas e tem por finalidade a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis, selecionadas com o objetivo de responder aos compromissos de redução de emissão de GEE no Setor Agropecuário assumidos pelo país. É um dos Planos Setoriais elaborados de acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.390/2010. O Plano é composto por sete programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação e um último com ações de adaptação às mudanças climáticas. O plano possui abrangência nacional e vigência até 2020, com previsão de revisão e atualização no período (BRASIL, 2012).

O aumento da população mundial e o conseqüente aumento na demanda por alimentos e energia têm causado impactos não somente no clima, mas também na composição química e na biodiversidade dos corpos d'água. A cultura da cana sempre foi muito criticada pela poluição causada pela vinhaça e, de acordo com os representantes da Câmara Setorial, não é mais um problema ambiental, pois as usinas passaram a utilizar esse subproduto como fertilizante. O setor entende que a vinhaça é uma questão ambiental superada. Outro problema ambiental do Setor Canavieiro são as queimadas utilizadas no processo de queima da palha para a colheita. Aqui o problema ambiental pode ser dividido em duas regiões: Centro-Sul, que conseguiu avançar e possui mais de 90% da área com colheita mecanizada e sem uso da queima; e Nordeste, onde o predomínio de pequenos agricultores em terrenos declivosos tem inviabilizado a mecanização e o fim do uso da queima. Ou seja, na região Nordeste, as queimadas ainda são um problema ambiental a ser superado.

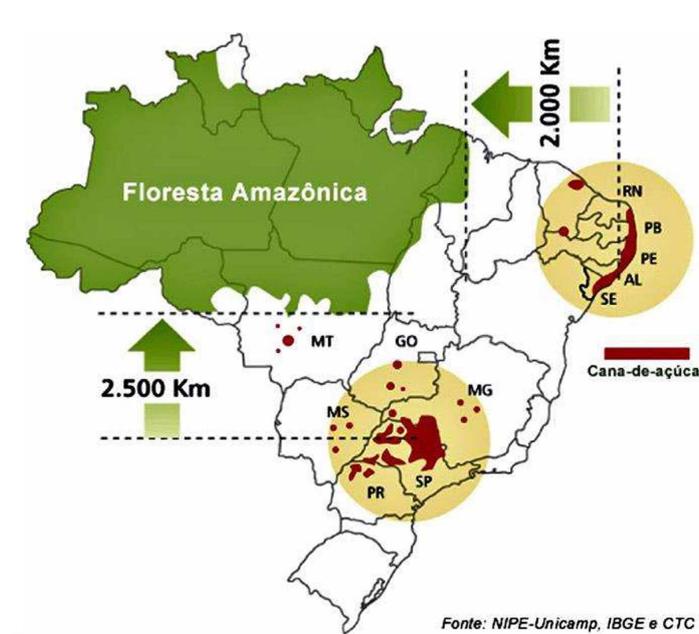
A Cadeia do Álcool e Açúcar é uma das mais complexas do agronegócio, pois tem produtos voltados à alimentação, energia e produtos na área química, atendendo tanto o mercado nacional como o internacional. A cadeia teve um papel relevante durante a II Guerra Mundial, quando quase 50% da mobilidade dos brasileiros foi realizada mediante a mistura do etanol na gasolina. Atualmente, a cadeia tem um papel relevante no âmbito das mudanças climáticas, pois fornece energia de fontes renováveis, no caso o etanol, e a energia obtida por cogeração, a partir de resíduo do processo de produção do álcool e do açúcar. Ou seja, a cadeia produtiva tem um papel relevante na matriz energética brasileira e nas metas voluntárias do Brasil para redução de gases de efeito estufa.

Com o aumento da discussão sobre os biocombustíveis nas mudanças climáticas, o setor ganhou uma grande visibilidade internacional e isso provocou questionamentos e críticas de setores concorrentes, tais como o avanço do plantio da cana na Amazônia, a poluição do Pantanal, as queimadas que emitem gases de efeito estufa e anulariam os benefícios do etanol,

entre outros. Com o aumento do interesse pelo biocombustível etanol, houve um aumento na demanda para investir na cadeia.

Diante da necessidade estratégica de avaliar, indicar e especializar o potencial das terras para a expansão da produção da cultura da cana-de-açúcar para a produção de etanol e açúcar, o governo elaborou o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar (ZAE Cana), para o planejamento do uso sustentável das terras, em harmonia com a biodiversidade. O objetivo do ZAE Cana foi fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas públicas visando ao ordenamento da expansão e à produção sustentável de cana-de-açúcar no território nacional.

Figura 5 – Mapa utilizado pelo Setor Sucroalcooleiro ilustrando que a produção de biocombustíveis estava longe da Amazônia



Fonte: União da Indústria da Cana-de-Açúcar – UNICA ([2008], p. 9).

O Setor Sucroalcooleiro, provavelmente, foi o que mais se utilizou da temática ambiental como estratégia para ampliar seus negócios, ao defender que o etanol é um combustível limpo e que contribui para redução das emissões de GEEs.

A soja é uma das culturas agrícolas mais importantes no mundo e a principal fonte de ração animal, ocupando uma área de quase 120 milhões de ha no mundo e cerca de 33 milhões de ha no Brasil, ou seja, quase 28% da área total utilizada pela agropecuária. A produção mundial é de pouco mais de 312 milhões de toneladas no mundo e quase 96 milhões de toneladas no Brasil, ocupando o segundo lugar entre os países produtores (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA, 2017). De acordo com o

Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC (BRASIL, 2016), o Complexo Soja é o setor que mais contribui com a balança comercial, representando quase 15% da balança total, com um valor próximo de 28 bilhões de dólares.

Entretanto, o crescimento da soja tem um custo ambiental considerável, uma vez que áreas imensas de floresta e cerrado foram convertidas em lavouras. Além da contribuição no desmatamento, a soja é muito criticada por ambientalistas por ser uma cultura que usa muito agrotóxico, o que pode ocasionar poluição de solo e água.

A cadeia produtiva da soja foi muito pressionada devido aos desmatamentos na Amazônia, principalmente por campanhas de organizações não governamentais, como a do Greenpeace, divulgadas na Europa, onde a população era informada que estava comendo a Floresta Amazônica. Isso porque a soja que alimenta o gado consumido na Europa era plantada nas áreas desmatadas da floresta. Diante disso, foi implantada a Moratória da Soja na Amazônia, comprometimento da Associação Brasileira das Indústrias de óleos Vegetais (ABIOVE) e da Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais (ANEC) em não comercializar nem financiar a soja produzida em áreas que foram desmatadas após julho de 2006.

Figura 6 – Imagem da Campanha do Greenpeace acusando a soja como responsável pelo desmatamento na Amazônia



Fonte: Greenpeace (2006, online).

São várias as previsões de aumento na produção da soja e na área ocupada pela cultura. Recentes projeções da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO sugerem aumento de 515 milhões de toneladas até 2050 e uma ocupação de cerca de 141

milhões de hectares, sem contar o aumento potencial para uso da soja como biocombustível (WORLD WIDE FUND FOR NATURE – WWF, 2014).

As duas cadeias produtivas (do Álcool e Açúcar e Soja) possuem um alto valor econômico e projeções de crescimento para as próximas décadas. No entanto, esse aumento na produção não poderá ser a qualquer custo, como já aconteceu em décadas passadas. A questão ambiental hoje é crucial na produção, seja para manter a capacidade produtiva e atender às gerações futuras, seja para atender à pressão exercida pelos mercados consumidores.

O planejamento para solução dos problemas ambientais deve ser pensado de forma sistêmica e articulada. Não adianta termos uma política de combate ao desmatamento na Amazônia e outra de crédito que incentive, mesmo que indiretamente, o desmatamento. É necessário que haja sinergia entre as políticas. Por exemplo, reduzir o desmatamento ilegal contribuirá para redução dos GEEs, conservação da biodiversidade, manutenção do ciclo hidrológico, valorização da madeira legal e consequente geração de empregos.

2 CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de Instituição ser um conceito utilizado por diversas disciplinas, tais como filosofia, sociologia, antropologia, política e geografia, ainda não possui uma unanimidade na definição de um conceito. Hodgson (2006, p. 13) define instituições como “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais” e cita como exemplo “a linguagem, o dinheiro e as empresas”.

North (1991, p. 97) define instituições como “restrições humanamente concebidas e que estruturam a interação política, econômica e social”. O autor classifica as restrições em dois tipos: as restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradição e código de conduta) e as regras formais (constituições, leis e direito de propriedade). Ele afirma que as instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas trocas.

Crawford e Ostrom (1995) apresentam as instituições em uma interpretação gramatical baseada em uma visão de que as instituições suportam regularidades da ação humana em situações estruturadas por regras, normas e estratégias compartilhadas, bem como pelo mundo físico. Além disso, as regras, as normas e as estratégias compartilhadas são constituídas e reconstituídas pela interação humana em situações frequentes ou repetitivas.

Podemos observar que as três abordagens ressaltam o termo “regra”, que Hodgson (2006, p. 3) define como “uma injunção normativa socialmente transmitida e costumeira ou disposição imanente normativa e incluem normas de comportamento e convenções sociais, bem como regras legais”. Para Hodgson, (2006, p. 4), “as representações mentais de uma instituição ou de suas regras são em parte constitutivas dessa instituição, uma vez que uma instituição só pode existir se as pessoas tiverem crenças e atitudes mentais particulares e relacionadas”.

Hodgson (2006) faz uma distinção entre as instituições que são sensíveis ao agente e as que são insensíveis. Para ele, uma instituição sensível é aquela em que os equilíbrios ou convenções reinantes podem ser significativamente alterados se as preferências ou disposições de alguns agentes forem alteradas. As instituições insensíveis aos agentes são insensíveis à psicologia ou a personalidades individuais e são limitadas, principalmente, pelas restrições institucionais e estruturas do sistema.

Algumas instituições, como o direito de propriedade, necessitam de uma Instituição externa, como o Estado, para aplicar acordos mútuos e recíprocos que assegurem o cumprimento do contrato. Ou seja, o papel do Estado na aplicação da lei e na proteção dos

direitos de propriedade é apenas um exemplo de como algumas instituições são sustentadas e apoiadas por outras (HODGSON, 2006).

A definição de instituições pode ser usada para exemplificar a necessidade de se basear em interesses e relações sociais. As instituições são, muitas vezes, definidas exclusivamente em termos sociais, isto é, como regras, modelos, construções sociais e assim por diante. Nessa perspectiva, tudo pode ser uma instituição, como um aperto de mão e uma dança até Estado e empresa. Dessa forma, os indivíduos e seus interesses são abstraídos para dar espaço a uma visão das instituições como estruturas puras e vazias que são imitadas, duplicadas e assim por diante. Em contraste com essa abordagem, as instituições são definidas como bloqueios duradouros ou amálgamas de interesses e relações sociais. Nessa perspectiva, os interesses dos indivíduos e dos atores corporativos devem sempre ser explicitamente levados em consideração. Por exemplo, uma empresa não existe a menos que também se incluam o capital da empresa e os interesses que estão associados a isso. Assim, não há apenas uma dimensão de tempo para as instituições, mas também um elemento normativo: eles contam como os interesses devem ser realizados na sociedade, sejam eles familiares, políticos, econômicos ou algum outro tipo de interesse. Quanto mais legítima uma instituição, mais esse elemento normativo tende a ser dado como certo. E isso dá legitimidade à instituição e a fortalece ainda mais. Como sinal da importância das instituições para a sociedade, elas também são reguladas pela lei (SWEDBERG, 2005).

O interesse em estudar as instituições, ou Institucionalismo, deve-se ao fato de elas estarem diretamente relacionadas aos aspectos sociais e econômicos da sociedade. Para Hodgson (2006, p. 2), “as instituições são os tipos de estruturas que mais importam no âmbito social, pois constituem o lado material da vida social”. Além disso, o crescente reconhecimento do papel das instituições na vida social envolve a constatação de que grande parte da interação e atividade humana está estruturada em regras explícitas e implícitas. Nesse sentido:

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas (PIERSON, 1996, p. 152, tradução nossa).

O novo Institucionalismo surgiu como um movimento de dupla rejeição: a) à ausência de cientificidade do antigo Institucionalismo; e b) à ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas. Além disso, nasceu como objeto central de investigação

política, em função da contraposição de vários cientistas sociais em relação às propostas e às premissas comportamentalistas. Para eles, um conjunto de características comportamentais e sociopsicológicas era insuficiente para explicar a ação individual e a ação coletiva (PERES, 2008).

Rocha (2005, p. 14) defende que:

[...] para o novo institucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda.

Pelo menos três abordagens diferentes reivindicaram o título de novos institucionalismos a partir da década de 1980. São elas: Institucionalismo Histórico, Institucionalismo de Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Posteriormente, Vivien Schmidt apresentou mais um, que ela denominou de institucionalismo discursivo.

Esses institucionalismos buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos e contribuem para uma melhor compreensão do mundo político, apesar das diferenças entre eles. Para Hall e Taylor (2003, p. 220) “o ideal é que ocorra um intercâmbio entre os três institucionalismos, pois cada um revela aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele”. Além disso, “um acaba suprimindo uma explicação parcial das forças ativas numa dada situação ou exprimindo dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições”.

2.1 INSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL

O Institucionalismo de Escolha Racional surgiu “paralelo ao institucionalismo histórico e a partir do contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos na observação de um paradoxo significativo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202). O processo de criação de instituições é, geralmente, centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Ou seja, “se uma instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

Para Shepsle (2006, p. 24), “as instituições podem ser interpretadas por dois caminhos diferentes na perspectiva do institucionalismo de Escolha Racional: *institutions as exogenous constraints or as na exogenously given game form*. Uma instituição pode ser entendida como “um roteiro que nomeia os atores, seus respectivos repertórios comportamentais, a sequência em que os atores os escolhem, a informação que eles possuem quando fazem suas seleções e o resultado da combinação da escolha dos atores”.

Hall e Taylor (2003) apontaram quatro propriedades que estão ligadas a esse enfoque e que estão presentes na maioria das análises:

- a) os teóricos se utilizam de uma série característica de pressupostos comportamentais. No geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, que pressupõe um número significativo de cálculos;
- b) os teóricos tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade;
- c) os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas instituições fundamentais são, primeiramente, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico; e, em segundo lugar, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores; e
- d) os teóricos utilizam a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. O processo de criação de instituições é, geralmente, centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

Com relação às ideias,

Na teoria da escolha racional, as ideias são vistas principalmente como instrumentais e como resultado de interesses, que são separáveis das ideias. Com a mudança ideacional, a teoria da escolha racional tornou-se mais inclinada a ver as ideias como um fator importante na tomada de decisões políticas, ainda que apenas como incentivos no cálculo da maximização de juros (ZURNIC, 2014, p. 7, tradução nossa).

2.2 INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

Paralelamente aos outros dois institucionalismos, que surgiram no âmbito da Ciência Política, o Institucionalismo Sociológico foi desenvolvido no âmbito da Sociologia. Alguns sociólogos começaram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Os defensores desse novo Institucionalismo começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados simplesmente por serem os mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, mas sim em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, “as organizações adotam com frequência uma nova forma ou prática institucional porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo ao invés de simplesmente prover um aumento da sua eficiência” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

Hall e Taylor (2003) apresentam três características do Institucionalismo Sociológico que lhe conferem uma certa originalidade se comparado com os demais institucionalismos; são elas as seguintes:

- a) os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, os procedimentos ou as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana. Dessa posição derivam duas consequências importantes: primeiro, rompimento com a dicotomia conceitual que opõe instituições e cultura, o que as leva à interpenetração, e, em segundo lugar, tendência desse enfoque a redefinir a cultura como sinônimo de instituições. Assim, esse aspecto reflete uma virada cognitivista no próprio seio da Sociologia que consiste em se afastar de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento;
- b) os institucionalistas sociológicos distinguem-se, igualmente, pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o enfoque culturalista, desenvolvendo certos matizes particulares. Alguns desses

institucionalistas denominam a dimensão cognitiva do impacto das instituições, concentrando-se no modo como elas influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis para a ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores; e

- c) os institucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Eles sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional que por vezes tem menos a ver com o aumento da sua eficiência que mais com o reforço que oferece à sua legitimidade social e a de seus adeptos. Ou seja, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque estas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

Com relação às ideias, o conjunto de abordagens em torno do Institucionalismo Sociológico sempre considerou que as ideias e as normas enquadram a ação. Entretanto, nessa perspectiva, as ideias são vistas como estruturas estáticas socialmente construídas (SCHMIDT, 2010).

2.3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

“Institucionalismo histórico é uma tradição de pesquisa que examina como os processos e eventos temporais influenciam a origem e transformação das instituições que regem as relações políticas e econômicas” (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 19, tradução nossa).

“O Institucionalismo Histórico define instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Uma propriedade notável do Institucionalismo Histórico consiste na “importância que atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Assim, “ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200). Alguns teóricos defendem que a causalidade social é dependente da trajetória percorrida, *path dependence*, e rejeitam o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos

resultados, mas entendem que essas forças são modificadas pelas propriedades herdadas do passado no contexto local (HALL; TAYLOR, 2003). Assim, as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores.

Analiticamente, o Institucionalismo Histórico distingue-se pela caixa de ferramentas conceituais que chama a atenção para o papel dos fenômenos temporais em influenciar a origem e as mudanças nas instituições que regem as relações políticas e econômicas. Concentrando-se em fenômenos temporais, como, por exemplo, momentos (ou junções) críticos (históricos) e dependentes da trajetória, os estudiosos ajudam a revelar as consequências de longo alcance que as instituições podem ter para a natureza do poder político e para as estratégias, preferências e identidades dos atores ao longo do tempo (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

A caixa de ferramentas metodológicas utilizada pelo Institucionalismo Histórico tem crescido ao longo do tempo, e inclui conceitos temporais tais como momentos críticos e dependência de trajetória, bem como os conceitos mais recentes, como intercorrência e modos de mudança institucional gradual que têm ajudado os estudiosos a refinar entendimentos da complexidade da política (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 25, tradução nossa).

Conhecidas como as regras, normas e práticas que organizam e constituem relações sociais, as instituições foram examinadas por seu papel na criação de restrições e oportunidades para a ação política, na distribuição de poder político e na formação de preferências políticas ao longo do tempo (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016). Neste trabalho, foram identificadas instituições como o tipo de agricultura e suas práticas, valores relacionados a uma agricultura competitiva e espaços de representação, no caso, as câmaras setoriais. Em vez de usar narrativas históricas para ilustrar as proposições teoricamente deduzidas, “institucionalistas históricos usam narrativas para identificar os mecanismos que moldaram a contestação política ao longo do tempo” (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 25, tradução nossa). Na análise, poderemos identificar narrativas que foram utilizadas para justificar determinados mecanismos, como a narrativa da sustentabilidade, da competitividade e da necessidade do aumento da produção de alimentos.

a) Junção crítica e dependência de trajetória

Fioretos, Falleti e Sheingate (2016, p. 26) utilizam-se do conceito elaborado por Collier e Collier (1991) para definir momento crítico ou junção crítica “como um período de mudança significativa, o que normalmente ocorre de formas distintas em diferentes países (ou em outras

unidades de análise) e que é a hipótese de produzir legados distintos”. Collier e Collier (apud FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 26, tradução nossa) sustentam ainda que “momentos críticos geram legados que podem reproduzir-se sem a presença permanente ou de reincidência das causas originárias. Momentos críticos marcam o início de processos dependentes da trajetória”. No trabalho, conseguimos identificar três momentos críticos: decisão do primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva em investir nos biocombustíveis; a Moratória da Soja, quando ficou proibido o plantio da soja em área desmatada após 2006; e as metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris na COP-21 do clima, em 2015.

Para Mahoney (2000, p. 513, tradução nossa), “as junções críticas são caracterizadas pela adoção de um arranjo institucional particular entre duas ou mais alternativas”. E são críticas porque uma vez que uma opção particular é selecionada, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial quando várias alternativas ainda estão disponíveis.

Capoccia e Kelemen (2007, p. 348, tradução nossa) argumentam que “as junções críticas são mais bem compreendidas como períodos de tempo que são significativamente mais curtos do que os processos de dependência de trajetória que deles resultam” e que, “se os períodos de junção crítica são concebidos como períodos muito longos, a influência substancial da agência que é esperada nesses períodos será limitada por restrições institucionais”. Assim, Capoccia e Kelemen sugerem que:

[...] se dê maior atenção ao papel da agência e às condições permissivas por trás da abertura de uma conjuntura específica, para que se compreendam melhor como e quando os atores políticos atualizam os mecanismos de reprodução, criam novas instituições ou modificam as estruturas existentes (2007, p. 348 tradução nossa).

Soifer (2012) acrescentou precisão analítica ao diferenciar as condições permissivas e produtivas de junções críticas. As condições permissivas são necessárias para afrouxar os constrangimentos institucionais ou estruturais da agência ou da contingência e assim fornecer os limites temporais das junções críticas. As condições produtivas, por outro lado, atuam dentro do contexto das condições permissivas para provocar mudanças. Esses são aspectos que moldam os resultados iniciais e que são subsequentemente reproduzidos quando a junção crítica chega ao fim.

Talvez nenhum conceito esteja mais intimamente associado com o Institucionalismo Histórico do que o de dependência de trajetória. O conceito teve origem em economia e foi incorporado extensivamente ao Institucionalismo Histórico desde estudiosos que procuraram

respostas para entender por que as instituições persistem mesmo depois de elas já não serem mais eficientes (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

De acordo com Mahoney (2000, p. 510), muitos sociólogos históricos definem a dependência de trajetória essencialmente com o argumento de que eventos passados influenciam eventos futuros. O autor cita a definição de Sewel na qual a dependência de trajetória significa que “o que aconteceu em um momento anterior, irá afetar os possíveis resultados de uma sequência de eventos que ocorrem em um momento posterior”.

Mahoney (2000, p. 510-11, tradução nossa) sugere três características definidoras para explicar a dependência de trajetória com foco nos processos, nas sequências e na temporalidade:

Primeiro, a análise de dependência de trajetória envolve o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que ocorrem nos estágios iniciais de uma sequência histórica global. Ou seja, eventos que acontecem antes de uma sequência de eventos podem ter uma importância maior do que os eventos que acontecem posteriormente. Em segundo lugar, em uma sequência de dependência de trajetória, os eventos históricos iniciais são ocorrências contingentes que não podem ser explicadas com base em eventos anteriores. Como esses eventos históricos são de importância decisiva para o resultado final da sequência, este critério exclui a possibilidade de prever um resultado final com base nas condições iniciais. Em terceiro lugar, uma vez que os eventos históricos contingentes ocorrem, as sequências de dependência de trajetória são marcadas por causas padrões relativamente determinísticas ou o que pode ser pensado como inércia, isto é, uma vez que os processos são postos em movimento e começam a rastrear um resultado parcial, tendem a permanecer em movimento e continuam a acompanhar este resultado.

Uma abordagem da dependência de trajetória é a sequência autossustentada na qual os passos iniciais numa direção particular induzem mais movimentos na mesma direção, de tal modo que, ao longo do tempo, se torna difícil ou impossível inverter a direção. Quase todas as perspectivas institucionais entendem as instituições como entidades duradouras que não podem ser mudadas instantânea ou facilmente, o que torna as instituições um objeto interessante de investigação para os analistas que se utilizam da abordagem de sequência autossustentada (MAHONEY, 2000).

Outra abordagem são as sequências reativas que Mahoney (2000) entende como cadeias de eventos ordenados e causalmente conectados. Nesse tipo de sequência, cada evento é tanto uma reação a eventos antecedentes como uma causa de eventos subsequentes. Assim, os eventos iniciais na sequência são especialmente importantes para os resultados finais porque uma mudança em um desses eventos pode se acumular ao longo do tempo, mudando completamente o resultado final da sequência.

Mahoney (2000) lembra que a dependência de trajetória pode resultar a partir de sequências que são caracterizadas por uma reação e contrarreação dinâmica. Os movimentos

sociais e as literaturas políticas controversas oferecem bons exemplos desse tipo de sequências, como quando a pressão política dos movimentos sociais (uma reação) provoca uma resposta direta pelo (contrarreação) Governo ou Estado. A atenção extensa dada a momentos críticos e processos de dependência de trajetória levou à representação do Institucionalismo Histórico como uma tradição que tem favorecido explicações de mudança que repousam sobre noções de história como um processo caracterizado pelo equilíbrio pontual, seguido por longos períodos de estabilidade institucional.

Outra abordagem é adotada por Crouch (2005, p. 75, tradução nossa), na qual ele explica que a teoria da dependência de trajetória funciona da seguinte maneira:

A teoria da probabilidade afirma que, se cada um dos dois possíveis resultados de uma ação for igualmente provável, a frequência de ocorrência tenderá para a igualdade quanto maior for o número de ocasiões em que a ação é tomada. Quando a ação é tomada apenas um pequeno número de vezes, pode haver desequilíbrio considerável em suas respectivas ocorrências. Essa desigualdade é aleatória e é compatível com as chances em longo prazo de que os dois resultados sejam iguais. A teoria da dependência de trajetória, então, considera o que ocorreria se, sempre que um dos dois resultados ocorresse, as chances de seu reaparecimento na próxima interação fossem aumentadas. No exemplo clássico usado na literatura, uma das duas bolas de duas cores diferentes é desenhada cega de uma em uma longa série de interações. Sempre que uma bola desenhada de uma cor é Inovação e Dependência de Trajetória, uma bola adicional dessa cor é adicionada àquelas (Arthur, Ermoliev e Kaniovski, 1987). Isso aumenta a chance de uma bola desta cor ser escolhida. Em contraste com a tendência à igualdade do caso em que as chances de cada resultado são iguais, a cor inicialmente aleatoriamente favorecida irá se tornar cada vez mais dominante. Seu domínio continua a aumentar e, eventualmente, a segunda cor será desenhada raramente. Formalmente, o padrão subsequente assume a forma tecnicamente conhecida como uma trajetória aleatória em uma superfície convexa (Arthur 1990). Esse é o estabelecimento de uma dependência de trajetória

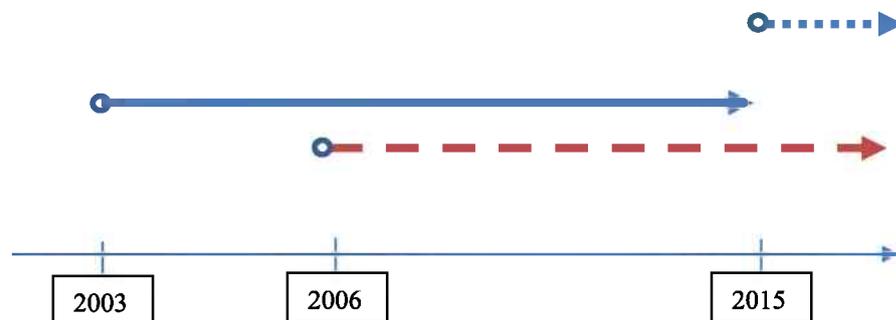
Podemos exemplificar essa explicação usando o que foi observado no trabalho. Antes da Moratória da soja, o produtor rural podia escolher duas formas de aumentar sua produção: ou aumentava a área expandindo para a Amazônia ou investia em aumento de produtividade com uso de tecnologias. Com a Moratória da Soja, o mercado restringiu os produtos oriundos de áreas recém-desmatadas na Amazônia, a fiscalização aumentou, créditos para expansão do plantio na Amazônia ficaram mais difíceis de serem acessados, ou seja, o custo para aumentar a produção por meio do aumento da área na Amazônia ficou muito alto. Na explicação de Crouch (2005), a bola desenhada para aumentar a produção por meio do aumento da produtividade tornou-se dominante diante da bola desenhada para aumentar a produção por meio do aumento de área plantada na Amazônia.

No que diz respeito às mudanças institucionais, a noção de dependência de trajetória tem sido pensada de duas maneiras, uma muito menor e mais ou menos contínua (mais

frequente) e outra mais abrupta e descontínua (mais rara). Ou seja, criaram-se duas concepções de mudanças completamente diferentes. Alguns estudiosos usam o conceito para apoiar a ampla afirmação de que os legados do passado sempre pesam sobre escolhas e mudanças no presente. Outros tendem a uma visão muito diferente da mudança, que está mais próxima de um modelo de equilíbrio entre a dinâmica institucional, a inovação e a reprodução institucional (STREECK; THELES, 2005).

Na **Figura 7**, conseguimos visualizar os três momentos críticos identificados ao longo do trabalho e suas respectivas dependências de trajetórias.

Figura 7 – Momentos críticos e suas trajetórias



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

● Momentos críticos ou de junção crítica, sendo:

2003 – Decisão do governo (2003–2006) de defender e fomentar o biocombustível como alternativa no combate à mudança climática.

2006 – Estabelecimento da Moratória da Soja, que proíbe o plantio e a comercialização da soja oriunda de área desmatada após 2006.

2015 – Assinatura do Acordo de Paris na COP-21 do Clima e estabelecimento de metas de redução de emissão de gases de efeito estufa.

—▶ Trajetória do Setor Sucroalcooleiro, caracterizada por:

- Presidente atuar como embaixador do etanol junto a outros países;
- equacionar “pendências ambientais”, tais como: proibição da queima, Zoneamento Agroecológico para evitar o avanço do plantio na Amazônia e no Pantanal;
- incentivo tributário para estimular o aumento do consumo e a expansão do setor;
- sustentabilidade passa a fazer parte da pauta comercial do setor.

---▶ Trajetória do Setor Sucroalcooleiro, caracterizada por:

- reconhecimento internacional do biocombustível como aliado no combate às mudanças climáticas;
- problemas ambientais são considerados equacionados pelo setor;
- sustentabilidade é cumprir a lei e aumentar o consumo do etanol, pois é um combustível menos poluente do que a gasolina;
- promulgação da Política Nacional de Biocombustíveis e o reconhecimento do serviço ambiental embutido nos biocombustíveis.

—▶ Trajetória da cadeia produtiva da soja, caracterizada por:

- restrição ao aumento da área de cultivo na Amazônia;
- aumento da fiscalização ambiental com embargo de áreas irregulares;
- aumento no uso de tecnologias para aumento de produtividade;
- sustentabilidade focada em produzir mais na mesma área.

b) Intercorrência e modos de mudança institucional

A noção de intercorrência, mesmo que não tenha sido rotulada como tal, foi comunicada por estudos sobre o desenvolvimento político americano que exploraram como os conflitos entre várias instituições e regime de Governo influenciaram a dinâmica da política dos Estados Unidos. De acordo com Lieberman (2002, p. 701, tradução nossa), por exemplo, “a política americana é caracterizada por uma variedade de padrões institucionais e ideológicos ordenados cada um com suas origens, história, lógica e ritmo”. A mudança ocorre quando o atrito entre as instituições e as ideias gera incentivos e oportunidades para a ação política individual.

Institucionalismo Histórico também mantém potencial para o estudo de outras dimensões da política que também não têm visibilidade imediata, incluindo as instituições que são a fonte do poder estrutural que coalizões políticas exercem para garantir as suas políticas preferenciais. Entendido, geralmente, como a capacidade de moldar a realidade cognitiva dos indivíduos, “o poder estrutural muitas vezes reside nas instituições que produzem vieses políticos e que dão vantagens de mobilização a grupos políticos em ver as suas políticas preferenciais promulgadas” (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 36).

Alguns dos primeiros trabalhos sobre Institucionalismo Histórico destacaram o papel das ideias na definição das preferências e dos objetivos de atores e organizações políticas. Vários autores na estruturação de política, como, por exemplo Peter Hall, Desmond King, e Margaret Weir, exploraram as condições em que as ideias políticas e econômicas específicas influenciaram a política e escolhas institucionais dos diferentes países. Visualizando instituições como portadoras de ideias que orientam a ação por meio da formulação de como os indivíduos e as organizações veem o mundo e definem as suas preferências, a ênfase em ideias proporcionou um vínculo entre as estruturas institucionais e os fatores cognitivos. (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016). O foco em ideias permaneceu, em contraste com as ênfases materialistas e o micronível no Institucionalismo da escolha racional e tinha uma semelhança com abordagens sociológicas que exploravam as relações entre os atores e processos de formação institucional e reprodução políticos por meio de fatores cognitivos, tais como normas, papéis e repertórios (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

A relação das ideias como um conceito analítico do Institucionalismo Histórico não é tão clara como entre os conceitos de poder, momentos críticos e dependência de trajetória, os quais estão no centro das preocupações do Institucionalismo Histórico contemporâneo. Em vez disso, as ideias têm uma relação bastante peculiar com o Institucionalismo Histórico, que pode,

talvez, ser descrita como um caso de “desacoplamento inconsciente”. (BLYTH; HELGADOTTIR; KRING, 2016, p. 184).

O Institucionalismo Histórico, em sua tradição não ideacional, reconhece a importância das ideias na mudança institucional, mas apenas até certo ponto. Por exemplo, quando os fortes obstáculos institucionais ou a falta de recursos de enquadramento apropriados impedem os agentes políticos de promoverem políticas alternativas, os processos ideacionais parecem ser um instrumento útil para influenciar a mudança de políticas (ZURNIC, 2014, p. 223, tradução nossa).

Na tentativa de reaproximar as ideias do Institucionalismo Histórico, Vivien Schmidt (2004) desenvolveu outra variedade de Institucionalismo, denominado por ela de Institucionalismo Discursivo, quando começou a trabalhar com análise de discurso. Ele oferecia a oportunidade de explorar um cruzamento diferente, fornecendo acesso a metodologias interpretativas que poderiam ajudar institucionalistas históricos a entender melhor como o enquadramento ideacional de julgamentos normativos impactava no apoio das instituições (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

A mudança institucional observada nas economias políticas das sociedades capitalistas avançadas está associada a uma renegociação significativa da economia de mercado social politicamente regulamentada do período pós-guerra. A transformação atual do capitalismo moderno está tornando-o mais orientado para o mercado e adaptado ao mercado. Um aspecto intrigante dessa transformação é que se desenvolve de forma incremental, sem interrupções dramáticas, como guerras e revoluções, como foi característica da primeira metade do século XX (STREECK; THELEN, 2005).

Processos de mudanças incrementais parecem causar transformações institucionais graduais que se somam a grandes discontinuidades históricas. Alguns autores afirmam que mudanças de longo alcance podem ser realizadas com a acumulação de ajustes pequenos, muitas vezes aparentemente insignificantes. Além disso, ao invés de emanar por fora, a mudança geralmente é endógena e, em alguns casos, produzida pelo próprio comportamento que a própria instituição gera (STREECK; THELEN, 2005).

2.4 INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

Para verificar se a dimensão ambiental foi incorporada ou não no âmbito das Câmaras Setoriais, utilizaremos o denominado “Institucionalismo Discursivo”. Schmidt (2004, p. 184) define discurso “como um conjunto de ideias e valores políticos, em termos de conteúdo, e

como um processo de interação focada na formulação de políticas e de comunicação, em termos de uso”. Para Schmidt (2004, p. 193), “o discurso representa tanto as ideias políticas como os processos interativos de formulação de políticas e de comunicação que são utilizados para disseminar tais ideias”. Ou seja, o discurso não significa apenas a ideia ou texto, mas também o contexto. Não se refere apenas à estrutura, mas também à agência (SCHMIDT, 2008, p. 305). “O discurso está sempre situado em contextos institucionais mais amplos, com as instituições e cultura de enquadramento do discurso” (SCHMIDT; RADAELLI, 2004, p. 193).

O discurso é um conceito mais versátil e abrangente do que o de ideias, pois indica, simultaneamente, as ideias representadas no discurso e os processos interativos pelos quais as ideias são transmitidas (e até mesmo produzidas). O processo discursivo sozinho pode explicar por que algumas ideias são bem-sucedidas e outras fracassam pela simples forma como são projetadas para quem e onde. No entanto, “o discurso precisa ser avaliado para descobrir o motivo de sucesso ou fracasso na promoção de ideias” (SCHMIDT, 2008, p. 309). Assim, “o discurso contribui para o sucesso ou fracasso de ideias pela forma como ele articula seu conteúdo substantivo” (SCHMIDT, 2008, p. 311, tradução nossa). Para Schmidt (2008, p. 306, tradução nossa), “as políticas, os programas e as filosofias tendem a conter dois tipos de ideias: as cognitivas, que elucidam o que é e o que fazer, com a lógica baseada em interesses e necessidades; e as normativas, que indicam o que é bom e o que é ruim sobre o que é e o que se deve fazer”.

Além dos tipos de ideias, Schmidt (2008, p. 309-310) classifica o discurso em discurso coordenativo, que ocorre entre os responsáveis políticos, e o discurso comunicativo, que ocorre entre os atores políticos e o público. Na dimensão interativa, a institucionalidade discursiva abrange todas as obras que se concentram nos processos discursivos, nos quais tais ideias são construídas em uma esfera política coordenadora por atores políticos e deliberadas em uma esfera política comunicativa por atores políticos e o público. O discurso coordenativo tende a assumir a forma de debates fechados fora da vista pública, seja porque as ideias não podem ser aprovadas, seja porque eles podem ser considerados demasiadamente técnicos para capturar o interesse público. No discurso comunicativo, os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar as ideias políticas para o público em geral. Nesse caso, “uma gama de indivíduos e grupos, que podem constituir grupos organizados, tais como ‘coalizões de defesa’, estão no centro da construção de uma política e são responsáveis pela criação, elaboração e justificação das ideias das políticas e programas” (FAIRBRASS, 2011, p. 958).

No **Quadro 2**, apresentamos os principais elementos dos discursos coordenativos e comunicativos. No discurso coordenativo, em ambas as câmaras setoriais, os principais atores

discursivos foram os decisores políticos, principalmente do MAPA, os representantes dos setores que compõem as cadeias produtivas analisadas e as coalizões de defesa que eram compostas pelos decisores, representantes de entidades do setor e parlamentares que se uniam para defender seus interesses. Apesar de divergências internas, como na CS do álcool e açúcar, entre os fornecedores de cana e os processadores de cana, em geral as câmaras, na atual composição, formam uma coalisão de defesa dos seus produtos. O discurso comunicativo, como parte de um processo de persuasão, tem como principais atores discursivos os líderes políticos, por meios dos quais eles procuram comunicar com os mercados e as pessoas sobre os resultados do discurso coordenativo no esforço de convencê-los da necessidade e da adequação de suas decisões.

Quadro 2 – Elementos dos discursos coordenativo e comunicativo

	Coordenativo	Comunicativo
Atores discursivos	Decisores políticos. Coalizões de defesa ou discurso. Representantes de setores das cadeias produtivas.	Líderes políticos
Interlocutores discursivos	Decisores políticos (MAPA)	Mercados Sociedade Meios de comunicação
Interações supranacionais	Estabelecimento de metas de redução de emissão no Acordo de Paris. Pressão de ONGs internacionais para frear o avanço da expansão da soja na Amazônia. Restrição dos países compradores a produtos que não comprovem sua regularidade ambiental.	Biocombustíveis apresentados como um dos principais aliados no combate às mudanças climáticas pelo ex-presidente Lula. Moratória da Soja usada para comprovar conservação da Amazônia.
Interações nacionais	Congresso Nacional. Associações de setores da cadeia produtiva. Decisão do Governo Lula em investir em biocombustíveis.	Campanha do agronegócio a favor da mudança do Código Florestal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Sob condições de Arena, como nas câmaras setoriais, os discursos podem ter uma influência causal. Para verificar essa influência, é necessária uma análise do conteúdo substantivo do discurso, para ver quais ideias o fórum aprovou como bem-sucedidas, tanto

cognitivas quanto normativas, mas também as interações discursivas entre os atores políticos, para verificar se os resultados seguem apenas o poder das ideias ou também o poder de interesses dos atores. “No comércio internacional e da política agrícola, as ideias contidas no discurso parecem que foram de fato desenvolvidas com sucesso pelos atores empresariais nas instâncias políticas, mas, na arena política, os velhos interesses superaram as novas ideias”. (SCHMIDT, 2004, p. 205, tradução nossa). “Os elementos de um discurso são articulados de forma diferente por diferentes atores e seus significados mudam de acordo com fatores contextuais, como o tempo e outras circunstâncias” (PANIZZA; MIORELLI, 2013, p. 303).

O Institucionalismo Discursivo foi selecionado entre outras abordagens potencialmente úteis devido ao seu foco na elaboração de políticas públicas como um “processo interativo”, em que “grupos de ideias” enviam para a aceitação ou dominância (FAIRBRASS, 2011, p. 950). Esse Institucionalismo tem uma capacidade maior do que os outros institucionalismos para explicar “a dinâmica de mudança institucional (e continuidade) porque nos permite teorizar como e quando as ideias em interações discursivas podem permitir que certos atores superem as restrições e por que alguns atores não conseguem fazê-lo” (FAIRBRASS, 2011, p. 954). Além disso, o Institucionalismo Discursivo é vantajoso por causa das maneiras como auxilia uma análise de como, quando, onde e por que certas ideias têm sucesso na obtenção de aceitação ou de se tornar dominante e como, quando, onde e por que outras ideias falham ou são marginalizados, reconhecendo as assimetrias de poder e a natureza altamente conflituosa da elaboração de políticas públicas (FAIRBRASS, 2011).

Schmidt (2008, p. 322, tradução nossa) faz a seguinte distinção entre o Institucionalismo Discursivo e os outros três institucionalismos:

A mudança institucional no institucionalismo discursivo, ao contrário do institucionalismo histórico, é dinâmica e explicável ao longo do tempo por meio de ideias e discursos dos agentes, em vez de, em grande parte, ser estática devido a estruturas dependentes de trajetória e inexplicáveis momentos críticos. Os interesses no institucionalismo discursivo, ao invés do institucionalismo de escolha racional, não são nem objetivos (porque os interesses são ideias e, como tal, subjetiva), nem materiais. No entanto, o Institucionalismo Discursivo não está dando lugar à incerteza total ou negando que há uma realidade material lá fora, porque os interesses subjetivos, bem como as instituições, podem ser reais, mesmo se não forem materiais. As normas no institucionalismo discursivo, ao contrário do institucionalismo sociológico, são construções dinâmicas ao invés de estruturas estáticas.

2.5 PARADIGMAS DE POLÍTICAS

Peter Hall (1993) é um autor institucionalista que explora a relação entre ideias e paradigmas políticos na construção de políticas públicas. Hall tem como objetivo responder a questões tais como: Como podemos entender a relação entre ideias e formulação de políticas? Como as ideias por trás das políticas mudam o rumo? Os burocratas são os principais atores no aprendizado social, ou políticos e organizações sociais também possuem um papel?

Para responder a essas questões, Hall (1993, p. 278, tradução nossa) se utiliza do conceito de aprendizagem social, que ele define mais claramente como “o processo que ocorre quando os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em experiências passadas e aplicadas nas ações subsequentes”. Ele resume o conceito como “uma tentativa deliberada para ajustar metas ou técnicas de políticas em resposta a experiências passadas e novas informações”.

Hall (1993, p. 278-279, tradução nossa) apresenta três tipos distintos de mudanças nas políticas, que ele denomina de mudanças de primeira, segunda e terceira ordem:

O processo de primeira ordem acontece quando as configurações dos instrumentos são alteradas, à luz da experiência e de novos conhecimentos, enquanto as metas e os instrumentos de política permanecem os mesmos. O processo de segunda ordem ocorre quando os instrumentos de política, bem como as respectivas definições são alteradas em resposta à experiência do passado, embora os objetivos gerais da política permaneçam os mesmos. Já o processo de terceira ordem acontece quando ocorrem mudanças simultâneas, como resultado da reflexão sobre a experiência do passado, em todos os três componentes da política: as configurações dos instrumentos, os próprios instrumentos e a hierarquia dos objetivos por trás da política.

Outra contribuição de Hall é o conceito de paradigma de política que ele conceitua como “o quadro geral de ideias e padrões que especificam não somente os objetivos da política e os instrumentos que podem ser utilizados, mas também a própria natureza dos problemas que podem ser resolvidos” (HALL, 1993, p. 279). Ele faz uma relação dos paradigmas políticos com os paradigmas científicos identificados por Thomas Khun (2001) em *A estrutura das revoluções científicas*, afirmando que os processos de primeira e segunda ordem podem ser vistos como casos de “construção normal de política”, ou seja, um processo que ajusta a política sem contestar os termos gerais de um determinado paradigma de política, bem como a “ciência normal”. Os processos de terceira ordem, pelo contrário, refletem um processo muito diferente, marcado pelas mudanças radicais nos termos gerais do discurso de política associadas a uma “mudança de paradigma” (HALL, 1993, p. 279). “Os paradigmas políticos podem ser vistos como uma característica dos termos gerais do discurso político” (HALL, 1993, p. 290).

Campbell (1998, p. 381, tradução nossa) afirma que “as ideias facilitam a ação de formulação política e não servem apenas como mapas rodoviários, mas fornecem também símbolos e outros esquemas discursivos que os atores podem usar para fazer esses mapas atraentes, convincentes e legítimos”. O autor revela duas distinções conceituais que são úteis para a identificação de diferentes tipos de ideias relevantes para a formulação de políticas: em primeiro lugar, as ideias podem ser subjacentes e tomadas como suposições que residem no fundo de debates políticos. Contudo, elas também podem ser conceitos e teorias localizados no primeiro plano dos debates quando explicitamente articuladas pela elite de formulação de políticas. Em segundo lugar, as ideias podem ser tanto cognitivas quanto normativas. No nível cognitivo, temos as descrições e as análises teóricas que especificam relação de causa e efeito, enquanto o nível normativo consiste em valores e atitudes. Além dessa distinção, Campbell (1998) sugere uma forma de distinção entre as ideias cognitivas e normativas para serem incorporadas na análise, como descrito no **Quadro 3**.

Quadro 3 – Tipos de ideias e seus efeitos na formulação de políticas

	Conceitos e teorias no primeiro plano do debate político	Pressupostos subjacentes no contexto do debate político
Nível cognitivo	Programas Ideias como prescrições políticas de elite que ajudam os formuladores de políticas a traçar um curso claro e específico de ação política	Paradigmas As ideias como suposição de elite que restringem a gama cognitiva de soluções úteis disponíveis para os formuladores de políticas
Nível normativo	Quadros Ideias como símbolos e conceitos que ajudam os decisores políticos a legitimar as soluções políticas para o público	Sentimentos públicos Ideias como pressupostos públicos que limitam a gama normativa de soluções legítimas à disposição dos decisores políticos

Fonte: Campbell (1998, p. 385).

Ideias como programas – ideias programáticas ajudam os atores a planejar soluções concretas para seus problemas políticos. São muitas vezes ideias técnicas e profissionais que especificam relações de causa e efeito e prescrevem um curso preciso da ação política. São, frequentemente, apresentadas em resumo de políticas, documentos de posição, memorando de aconselhamento aos formuladores de políticas e depoimentos ao Congresso (CAMPBELL, 1998).

Ideias como paradigmas – paradigmas constituem grandes limitações cognitivas sobre a gama de soluções que os atores percebem e consideram útil para resolver problemas.

Diferentemente das ideias programáticas, que são precisas, concretas e de cursos específicos de ação de políticas articuladas conscientemente pelos formuladores de políticas e especialistas em primeiro plano cognitivo, paradigmas residem em suas origens cognitivas como pressupostos teóricos e ontológicos subjacentes sobre como o mundo funciona. Efeitos paradigmáticos são profundos porque eles definem o terreno do discurso político. Quando as ideias programáticas encaixam o paradigma dominante, aparecem como naturais e familiares e, como resultado, são mais susceptíveis de atrair os formuladores de políticas (CAMPBELL, 1998). Campbell (2002, p. 22, tradução nossa), em sintonia com Hall (2003), define paradigmas cognitivos como “análises teóricas que especificam relações de causas e efeitos, que residem no fundo dos debates políticos e limitam o conjunto de alternativas que os formuladores de políticas percebem como úteis”.

Ideias como sentimento público – enquanto as ideias paradigmáticas restringem a gama cognitiva de soluções que os formuladores de política percebem como instrumentalmente útil, o sentimento público restringe a gama normativa de soluções que eles enxergam como politicamente aceitável. Afinal de contas, mesmo que uma solução seja considerada instrumentalmente eficaz, ela pode não ser considerada por não ter legitimidade política. O sentimento público consiste em atitudes de base ampla e premissas normativas sobre o que é desejável ou não. Em contraste com paradigmas, que são suposições realizadas pelos formuladores de políticas e especialistas, “os sentimentos públicos são suposições detidas por grandes segmentos do público em geral” (CAMPBELL, 1998, p. 392, tradução nossa). “Os sentimentos públicos profundamente arraigados tornam-se particularmente influentes durante os episódios políticos velados na incerteza” (CAMPBELL, 1998, p. 394, tradução nossa).

Ideias como quadros (*frames*) – ideias fornecem aos atores símbolos e conceitos com os quais eles enquadram soluções para os problemas políticos em termos normativamente aceitáveis por meio de transposição e bricolagem. Os quadros aparecem, normalmente, nos pronunciamentos públicos de formuladores de política e seus assessores, tais como discursos de campanha, comunicados de imprensa e outras declarações públicas destinadas a reunir apoio público à apresentação de propostas políticas. Frequentemente, os repertórios dos quais autores selecionam símbolos e conceitos são precisamente os valores e as opiniões que são refletidos no sentimento público em primeiro lugar. Assim, atores intencionalmente adéquam e manipulam sentimentos públicos para seus próprios fins (CAMPBELL, 1998).

Para Mehta (2011, p. 25) “as ideias são fundamentais para perguntas sobre agenda, movimentos sociais, revoluções, escolha política, as categorias conceituais que fundamentam a política, desenvolvimento institucional, estabilidade institucional, mudança institucional e

construção de coalizão política”. Ao especificar que tipos de ideias servem a que funções, como as ideias de diferentes tipos interagem umas com as outras, como as ideias mudam com o tempo e como as ideias formam e são moldadas pelas escolhas dos atores, os cientistas sociais podem proporcionar uma melhor análise sobre a questão de como, exatamente, as ideias são importantes (MEHTA, 2011).

Alguns críticos sugerem que, “se estamos preocupados com a compreensão de como as ideias, por si só, afetam a elaboração de políticas, então uma abordagem mais frutífera é concentrar-se sobre a natureza do discurso político” (CAMPBELL, 2002, p. 31, tradução nossa). Estudos têm tentado identificar como os paradigmas dados como certos e quadros normativos que residem no fundo de episódios de decisão política, os quais os formuladores políticos muitas vezes desconhecem, restringem a elaboração de políticas. Para fazer isso, eles têm explorado como a estrutura do discurso político e formas de linguagem como as ideias políticas são comunicadas e traduzidas em prática. Normalmente, esses estudos sustentam que estruturas discursivas preexistentes (ou seja, conceitos, metáforas, códigos linguísticos, regras da lógica, etc.) contêm elementos cognitivos e normativos que medeiam o que os formuladores de políticas e programas de política podem melhor perceber, compreender, articular e, como resultado, quais ideias políticas são propensas a serem adotadas. (CAMPBELL, 2002).

Zurnic (2014, p. 224, tradução nossa) faz um relevante apanhado sobre como as ideias podem influenciar a mudança institucional:

Em primeiro lugar, as ideias são fundamentais para definir um problema como uma prioridade no processo de elaboração de políticas. Em segundo lugar, as ideias podem moldar o conteúdo da política que aborda o problema. Por último, as ideias subjazem às estratégias que os atores políticos utilizam para garantir o apoio público às suas políticas. Portanto, as ideias, quando desenvolvidas em um discurso, podem facilitar a mudança, influenciando a opinião pública e convencendo os grupos de interesse e o público de que a mudança de política é ou não necessária.

No trabalho, poderemos observar como as ideias e os discursos influenciaram a mudança institucional nas duas câmaras. O Institucionalismo Histórico nos permitiu identificar as junções críticas que ocorreram no período de análise, em cada uma das câmaras, e suas respectivas trajetórias. O Institucionalismo Discursivo identificou as ideias e os discursos que prevaleceram para a ocorrência dos períodos de junção crítica e as trajetórias que foram adotadas em seguida.

A combinação dos dois institucionalismos nos permite uma visão mais ampla do processo de mudança institucional ocorrida. As junções críticas identificadas pelo Institucionalismo Histórico explicam a mudança nas ideias dominantes entre duas trajetórias.

Os discursos identificados pelo Institucionalismo Discursivo explicam a trajetória adotada a partir de uma junção crítica.

3 CÂMARAS SETORIAIS, ARRANJOS NEOCORPORATIVISTAS E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As câmaras setoriais foram criadas por meio do Decreto nº 96.056, de 19 de maio de 1988, no qual o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI foi reorganizado. As câmaras setoriais deveriam ser instituídas pelo presidente do CDI e constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada, com a finalidade de elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados. Políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e representantes da sociedade relacionados à política implementada (HOFLING, 2001). Ou seja, política pública é a ação do Estado na sociedade de diferentes formas.

As políticas públicas não são oriundas de causas naturais, mas um resultado do sistema político ampliado, que inclui grupos de pressão, associações empresariais, ONGs, partidos políticos e comunidades acadêmicas. A formulação e a implementação de políticas públicas estão ligadas a um processo composto por alianças, coalizões de interesses, negociações, diferentes graus de pressões e mobilizações, e as câmaras setoriais representam parte desse processo.

As câmaras setoriais surgiram no final dos anos 1980 como estratégia para melhoria da competitividade setorial, com suas funções institucionalmente voltadas para a política industrial. No entanto, como a instabilidade monetária ofuscava as demais questões, o ponto central das discussões passou a ser o combate à inflação (ANDERSON, 1999).

No Governo Collor, as câmaras setoriais foram retomadas por meio da Lei nº 8.178, de 1 de março de 1991, sendo utilizadas como instância de resolução de conflitos quanto à política de preços durante a saída do congelamento imposto pelo Plano Collor II. Nessa fase, teve início a participação de representantes dos trabalhadores. No entanto, as câmaras tiveram um papel maior: o de promover acordos buscando caminhos para superar a crise do Setor Industrial, com caráter tripartite (TAKAGI, 2000).

Em março de 1992, após três meses de negociações, a câmara setorial do complexo automotivo estabeleceu um acordo que incluiu questões ligadas à redução de preços, ao sistema de tributação, às relações capital-trabalho e aos mecanismos de financiamento, entre outras. Esse acordo chamou a atenção da sociedade para as câmaras setoriais, uma vez que elas passaram a representar um fórum de debate de questões relacionadas à política industrial (ANDERSON, 1999, p. 1).

A partir desse acordo, as CS foram retomadas no Governo Itamar Franco com uma visão mais sistêmica do seu papel e com a função definida da seguinte forma: promover acordos setoriais buscando alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e Governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho (TAKAGI, 2000). Nesse período, foram criadas várias CS e algumas conseguiram fechar acordos, como o segundo acordo do complexo automotivo, o acordo da construção naval e o acordo de máquinas agrícolas (ANDERSON, 1999).

Se, por um lado, o acordo foi importante para incentivar outras CS, por outro lado gerou muitas críticas, principalmente com relação a sua função como fórum de articulação de interesses e formulação de políticas públicas, gerando uma discussão dicotômica e polarizada. Por um lado, havia o argumento de que predominavam os interesses corporativistas no desenho da política industrial discutida nas CS, o que promoveria o acesso privilegiado de grupos de interesse mais organizados ao Estado. Por outro, existia o argumento de que as CS representavam 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, 1999).

Em novembro de 1994, a Portaria Interministerial nº 6 instituiu o Grupo Interministerial Coordenador das Câmaras Setoriais (GICS), com o objetivo de definir critérios para a instalação de câmaras e de acompanhar o funcionamento e o desempenho dos programas de reestruturação por elas desenvolvidos. A Portaria definia as CS como parte das políticas de reestruturação industrial e de estabilização. Além disso, estabelece que as CS deveriam ser representativas dos principais agentes atuantes nas cadeias produtivas e dos consumidores (ANDERSON, 1999).

A partir do terceiro acordo da Câmara Automobilística, no início de 1995, as CS caíram no descompromisso devido a diversos fatores, como o descaso do próprio governo com a continuidade nas negociações e os conflitos de interesses com os demais ministérios. Assim, as CS foram se esvaziando e deixando de ocupar um lugar de destaque como instrumento de debates e formulação de pactos e políticas para o Setor Industrial (TAKAGI, 2000).

Uma das CS criadas foi a Câmara da Agroindústria, abrangendo diversos grupos de produtos, tais como álcool e açúcar; bala, chocolate e confeitos; bebidas; café; carnes; óleos vegetais; entre outros. Por estarem vinculados ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, esses grupos de produtos englobavam aqueles mais fortemente ligados à agroindústria processadora de alimentos, sendo que a cadeia produtiva é formada a partir do produto final (TAKAGI, 2000). Veremos a seguir que as CS vinculadas ao MAPA procuram ter uma visão

sistêmica da cadeia produtiva, englobando desde os insumos para produção do produto agrícola (primário) até a comercialização do produto processado.

Em sua dissertação, Takagi (2000) constatou que os principais resultados da CS Agroindústria foram a elaboração de diagnósticos e a realização do Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade para algumas cadeias. A verificação de uma estrutura permanente de relacionamento entre grupos privados e Estado no capitalismo democrático liberal levantou uma nova linha de pesquisa, que foi denominada de “novo corporativismo” ou “neocorporativismo” (TAKAGI, 2000, p. 71).

“O termo corporativismo surgiu como uma crítica ao pluralismo pela sua inadequação para explicar a dinâmica política e as transformações ocorridas nas formas institucionais de relação entre Estado e interesses de classes organizadas” (ARAUJO; TAPIA, 1991, p. 4). A ideia-chave do modelo pluralista é a de que “as decisões políticas e o funcionamento do sistema político podem ser explicados pela interação e pela competição entre uma multiplicidade de grupos representativos de interesses sociais diversos” (ARAUJO; TAPIA, 1991, p. 4).

Schmitter (1974, p. 93), conceituou corporativismo como:

Um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes estão organizadas dentro de um limitado número de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, outorgadas com o monopólio representativo deliberado dentro das respectivas categorias, em troca de certos controles na sua seleção de lideranças e articulação das demandas e apoios.

Como “uma estrutura específica de intermediação de interesses”, “o Estado se limita a reconhecer e autorizar essas organizações, garantindo um certo grau de controle sobre seu funcionamento em troca da concessão do monopólio da representação” (ARAUJO; TAPIA, 1991, p. 18). Ou seja, o corporativismo propugna um novo contrato entre Estado e sociedade como forma de resolução de conflitos por meio da institucionalização de grupos e corporações como corresponsáveis pela elaboração da política (LOBATO, 1997).

No entanto, essa definição foi criticada por Lehbruch (1984), que a considerou parcial, pois privilegia a dimensão do sistema de associações de interesses, levando em conta parcialmente a relação desse com o Governo e ignorando a dimensão fundamental de estrutura institucional, que é a participação dos grupos de interesses no processo de formulação de políticas. Assim, para ampliar o conceito e incorporar a dimensão ignorada por Schmitter, Lehbruch (1982, apud ARAUJO; TAPIA, 1991, p. 18) define o neocorporativismo como:

Um modelo institucional de formulação de escolhas políticas, no qual as grandes organizações de interesse colaboram entre si e com as autoridades públicas não só na articulação (na intermediação) dos interesses, mas nas suas formas desenvolvidas, também na alocação imperativa de valores e na implementação destas políticas.

No entanto, as duas perspectivas convergem para a intermediação de interesses e a participação referente às políticas socioeconômicas. O conceito está ligado ao movimento de articulação e mediação de interesses entre grupos de interesses e Estado no sentido de formular e gerir políticas públicas.

Cawson (1985) consegue ampliar o conceito ao se concentrar sobre a questão setorial dos grupos de capital e trabalho e suas reivindicações na relação com o Estado. O autor define o neocorporativismo como:

Um processo socioeconômico específico no qual as organizações representantes de interesses monopolíticos funcionais, através de um intercâmbio político com as agências estatais, comprometem-se em alcançar resultados das políticas públicas; esse movimento leva essas organizações a desempenhar papéis que combinam representação de interesses e implementação da política através de autocontrole. (CAWSON, 1985, p. 8, tradução nossa).

Cawson (1985) identifica como ponto central no corporativismo a representação monopolística e funcional de interesses, as trocas políticas com as agências governamentais e a combinação entre dois aspectos fundamentais do corporativismo: a concertação de políticas e a intermediação de interesses. Para Cawson (1985), o corporativismo se diferencia do pluralismo por ser mais um processo de aproximação do que de competição, que pode conduzir ao monopólio da representação de interesses.

Embora o processo de formulação de políticas por meio da concertação esteja muito vivo, o corporativismo apenas como representação de interesse pode estar morto. Isso não quer dizer que a coesão e a coordenação intra e organizacional, que prevaleciam na literatura corporativista inicial, não sejam mais importantes para o sucesso da elaboração de políticas concertadas. A coordenação organizacional pode ser realizada por mecanismos diferentes daqueles utilizados pela teoria corporativista: mecanismos que dependem de democracia e discussão, em vez de hierarquia e coerção (BACCARO, 2003).

Para evitar confusão, foi proposto chamar o conceito de Schmitter de corporativismo e o de Lehbruch de concertação. O corporativismo e a concertação estavam tão intimamente ligados empiricamente que o termo neocorporativismo acabou por unir os conceitos, de modo que um conjunto de características relacionadas ao sistema de representação de interesse de um era considerado como condição estrutural para o outro (BACCARO, 2003).

Assim, o neocorporativismo busca “interpretar as relações políticas não pelas decisões que são tomadas a partir do livre jogo das forças de mercado nem das relações ditadas de forma impositiva pelo Estado, mas nas relações de concertação entre grupos de interesses e o Estado” (TAKAGI, 2000, p. 71). Exemplo dessas relações de concertação entre grupos de interesses e o Estado podemos observar nas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que são um agrupamento de representantes de organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, tratando-a sob um enfoque sistêmico. A missão das câmaras é atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos.

No processo de formulação de políticas públicas, Larimer e Smith (2009) apresentam algumas questões que nos ajudam a entender melhor este processo. São elas as seguintes:

- a) De onde vêm as propostas de políticas públicas?
- b) Por que as políticas públicas se modificam?
- c) Por que o Governo presta mais atenção em algumas políticas do que em outras?
- d) Onde o processo de formulação de políticas públicas realmente ocorre?

Essas questões orientam uma análise clara das diferentes coalizões e grupos de interesse que atuam na origem e durante o processo de formulação e modificação das políticas públicas. Além disso, as respostas permitem traçar o percurso das ideias e dos discursos que conduzem à formulação e ou à modificação das políticas públicas.

Para Takagi (2000, p. 15), “as Câmaras representam a institucionalização da participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão de políticas agrícolas”. Staduto et al. (2007, p. 2) afirmam que “as Câmaras Setoriais surgiram como uma proposta de instrumento organizacional ativo para suprir algumas funções antes exclusivas do Estado, mas também para que os setores produtivos tenham a possibilidade de auto-regulação”, ou seja, as instituições influenciam os objetivos e as estruturas das organizações, bem como as organizações influenciam as instituições. Assim, as câmaras passaram a representar uma nova forma de interação entre o Estado e as organizações de interesse privado. A institucionalização de espaços de formulação de políticas, como as Câmaras Setoriais do MAPA, tornou mais fácil a cooperação entre os representantes da cadeia para implementação de políticas públicas de forma eficaz.

No trabalho de Moura e Brisola (2010), eles citam contribuições das câmaras para a Política Agrícola, tais como contribuição no Plano Safra, debates de regulamentações setoriais, instruções normativas, decretos, leis e questões conjunturais específicas que afligiam os setores.

Entre as atribuições das câmaras, temos o apoio à formulação da política agrícola do MAPA na elaboração de documentos e estudos que subsidiassem as decisões de órgãos públicos e privados no que se referia à elaboração de políticas estruturantes relativas ao agronegócio.

Na formulação de políticas públicas, a abertura de instâncias decisórias à influência de representantes setoriais, como as câmaras setoriais, pode acelerar a incorporação e divulgação de novas ideias e a proposição de novas políticas. No caso, as CS, enquanto instâncias consultivas do MAPA, influenciam diretamente o posicionamento do órgão, sendo cruciais para a recepção de novas ideias e propostas de políticas pelas instâncias decisórias do governo.

Além disso, Tapia e Gomes (2008) defendem que as políticas públicas precisam mobilizar suporte entre coalizões de interesses econômicos mais amplos, dos quais dependem os votos dos políticos e o bem-estar dos eleitores, e concluem que o desafio é a formação de coalizões de interesses políticos, econômicos e sociais capazes de persuadir os formuladores dos benefícios associados a determinadas opções de políticas públicas. Lobato (1997, p. 35) faz uma análise relevante sobre o corporativismo na formulação das políticas:

Independentemente, contudo, da existência de formas institucionalizadas de negociação via corporações e Estado, da diversidade de regimes políticos e sistemas eleitorais, e das características políticas que propiciam as bases da negociação, é inegável que é através da representação de interesses que se desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas. Assim, essa matriz tem avançado de um nível macro de comparação de sistemas políticos nacionais, de difícil generalização, para a análise de formas de intermediação de interesses segundo as características específicas de diferentes formações sociais, o que levou a que fossem privilegiadas situações de formulação de políticas setoriais.

A relação entre sociedade e Estado e entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos estabelece contornos próprios para as políticas pensadas para a sociedade. As formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos setoriais no processo de reivindicação de demandas são fundamentais na conquista de novas políticas ou de ajustes em políticas existentes.

A política agrícola, criada por meio da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, instituiu o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), com as seguintes atribuições: a) orientar a elaboração do Plano Safra; b) propor ajustamentos ou alterações na política agrícola; e c) manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola.

O Conselho deveria contar com uma secretaria executiva, e sua estrutura funcional seria integrada por câmaras setoriais especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e demais componentes da atividade rural. As CS

teriam que ser instaladas por ato e a critério do Ministério da Agricultura, devendo o regimento interno do CNPA fixar o número de seus membros e respectivas atribuições.

A parceria criada entre Estado e setor produtivo pela Lei Agrícola significou a institucionalização da participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão das políticas agrícolas, com a criação do CNPA e das CS (TAKAGI, 2000).

Até 1995, foram criadas, por decretos, 36 CS para diversos produtos e atividades afins. No entanto, o CNPA e as CS tiveram vida curta. Uma das razões é que a lei não deu poderes para o CNPA definir a política agrícola no país; os poderes permaneceram com o Governo e nos gabinetes, o que obstruiu a proposta de se conseguir uma política agrícola estável e de longo prazo (TAKAGI, 2000). Outro fator é que a lei engessou a composição do CNPA nos representantes dos ministérios. Além disso, os grupos envolvidos na criação do CNPA não conseguiram quebrar a estrutura interna para que se fizesse funcionar a nova proposta de formulação de políticas. Ou seja, as CS funcionaram como ratificadoras das políticas previamente definidas pelas estruturas internas do Governo.

Na reforma administrativa de 2005, que instituiu a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MAPA, por meio do Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro, foi criada a Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas – CGAC. Os principais objetivos eram os seguintes: “dotar o MAPA de estrutura adequada para receber, encaminhar e dar respostas às proposições das Câmaras Setoriais e temáticas e estimular as Câmaras a priorizar a discussão de questões estruturais da cadeia produtiva, colaborando para a formação de políticas de longo prazo” (MAPA, 2006, p. 12).

Na estrutura vigente, Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016, a Coordenação tornou-se Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas, órgão de assistência direta e imediata ao ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mas vinculada ou subordinada à Secretaria Executiva. O artigo 10 estabeleceu as seguintes competências da Assessoria:

- I - coordenar os processos de gestão do suporte técnico operacional requerido pelas Câmaras Setoriais e Temáticas;
- II - dar encaminhamento às proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro aprovadas em plenário pelas Câmaras, observadas as interfaces com os assuntos da área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das demais áreas da administração pública federal;
- III - articular-se e promover a interlocução com órgãos e unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com os demais órgãos e entidades da administração pública federal para apoiar a viabilidade das propostas apresentadas pelas Câmaras relativamente à:

- a) elaboração de normativos técnicos, econômicos e financeiros para o agronegócio;
e
b) realização de análises, diagnósticos e prognósticos setoriais e temáticos;
IV - estimular e apoiar o fluxo de informações entre as Câmaras e os órgãos e as entidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e junto aos demais órgãos da administração pública federal e garantir o intercâmbio de informações;
V - organizar e disponibilizar informações das ações desenvolvidas pelas Câmaras;
VI - elaborar e divulgar relatório de indicadores de desempenho das ações das Câmaras;
VII - formular a metodologia das ações das Câmaras; e
VIII - prestar apoio técnico e operacional às Secretarias-Executivas:
a) do Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA; e
b) do Conselho do Agronegócio – CONSAGRO (BRASIL, 2016, online).

As câmaras setoriais seguem o Regimento Interno do Conselho do Agronegócio – CONSAGRO/MAPA, aprovado por meio da Portaria nº 231, de 21 de outubro de 2015. O CONSAGRO/MAPA é um órgão colegiado consultivo, vinculado ao MAPA, que tem por finalidade articular, entre os setores público e privado, o planejamento e a implementação dos instrumentos institucionais de promoção do agronegócio brasileiro; é composto de forma paritária por representantes dos setores público e privado.

A Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool foi instalada em 26 de maio de 2003, em Brasília, pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à época, Roberto Rodrigues. No entanto, a criação só foi oficializada em 2004, por meio da Portaria nº 154, de 2 de julho. A Câmara é composta por representantes do Governo, da indústria e dos plantadores de cana. Os principais assuntos ambientais debatidos na Câmara constam no **Quadro 4**.

Quadro 4 – Principais assuntos ambientais discutidos nas reuniões da Câmara Setorial do Açúcar e Alcool

(continua)

Reunião	Ano	Assunto ambiental
1	2003	Possível demanda por biocombustíveis e fontes renováveis pelos EUA; e Alteração na PAC da UE, em que subsídios seriam substituídos por política de desenvolvimento rural
2	2003	Elaboração de um relatório de sustentabilidade para dar transparência em relação ao setor e atrair investidores e compradores internacionais
3	2003	Necessidade de incentivar o álcool hidratado por ser, entre outras coisas, menos poluente e uma fonte de energia renovável
4	2003	Reclamação que o Governo não incentivava a cogeração de energia a partir do bagaço, embora fosse uma fonte alternativa e limpa
6	2004	Matriz energética brasileira com 41% de fontes renováveis; e licenciamento ambiental apontado como dificuldade para a produção de energia pela queima do bagaço
7	2004	Dificuldade do PROINFA em incentivar a cogeração; e mensagem levada ao Parlamento Inglês onde foi apresentado que o país estava pronto para atender ao aumento da demanda internacional de álcool e açúcar sem ter que devastar a Floresta Amazônica

9		Ministro relatou que estava levando o tema Agroenergia para todos os foros de que participava. Uma das pessoas mais entusiasmadas era a comissária de Agricultura da União Europeia, devido ao alto consumo de agrotóxicos na produção da beterraba na Europa para produção de açúcar.
10		MMA destacou a importância do álcool combustível como fonte de energia renovável. Informou que estava discutindo com a OMC o enquadramento do álcool na categoria de “bens e serviços ambientais”, o que possibilitaria uma redução tarifária, aumentando ainda mais sua competitividade internacional. Sugeriu que a Câmara intensificasse essa discussão
11		Secretário-executivo da Câmara informou sobre a proposta de projeto de cooperação envolvendo Reino Unido, Brasil e África do Sul no Setor de Biocombustíveis. Além disso, o Banco Mundial demonstrou interesse em realizar projetos na área de biocombustíveis com foco nas mudanças climáticas
13	2008	Na elaboração da agenda estratégica do setor, foram apontadas as seguintes demandas prioritárias: – Decreto que tornava crime ambiental a não averbação da reserva legal; – Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, e – Certificação socioambiental. – Proposta de criar um GT para questões ambientais.
14	2008	Organização da Conferência Internacional de Biocombustíveis, sob coordenação do Governo Brasileiro, com a participação de diversos ministérios. Objetivo do evento era promover uma discussão internacional sobre os desafios e as oportunidades dos biocombustíveis
16		Entre os princípios que deveriam nortear a regulamentação do Setor Sucroalcooleiro estava a valorização do etanol como um produto de desenvolvimento, com atributos de ordem agrícola, energética, social e ambiental
17	2009	MAPA afirmou que houve equívocos no Decreto do ZAE-Cana e poderia ajustá-lo por meio de Instrução Normativa – IN Embrapa falou sobre biotecnologias e apresentou iniciativas no desenvolvimento de variedades transgênicas que tornariam os genes da cana mais resistentes a seca, pragas e aumentariam sua sacarose e biomassa por hectare Informe do Itamaraty sobre o papel do biodiesel na mitigação das mudanças climáticas, na conferência realizada em Copenhage para discutir as mudanças climáticas Ministro afirmou que estava procurando fazer uma discussão racional e fundamentada com os ambientalistas. Além disso, afirmou que a agricultura tinha que se mostrar mais presente nos debates e nas necessidades que apresentava
18		Promoção do biocombustível; e Apresentação das principais alterações propostas pelo relator Aldo Rebelo ao Código Florestal
20		Sindalcool/MT apontou a necessidade de discutir o ZAE da Cana
21		Importância de definir o papel do etanol na matriz energética

(concluído)

Reunião	Ano	Assunto ambiental
22	2012	Apresentação sobre a Parceria Global para Bioenergia – GBEP, que tinha como principais objetivos os seguintes: promover diálogo de alto nível sobre a política de bioenergia e facilitar a cooperação internacional na área; apoiar a formulação de políticas e o desenvolvimento de mercado de bioenergia em nível nacional e regional; favorecer a transformação do uso da biomassa tradicional para práticas mais eficientes e sustentáveis; e fomentar o intercâmbio de informações, boas práticas e tecnologias, por meio de colaboração bilateral e multilateral
23	2013	Discussão sobre a proibição da queima da cana e seus impactos na cadeia
26	2014	MAPA informa que o MMA era uma das instituições faltantes no ano de 2013 e que três faltas consecutivas resultariam em exclusão Liberação da transgenia em cana-de-açúcar
27	2014	Sugestão de manter o MMA como convidado permanente
28	2014	Uso da vinhaça na fertirrigação Andamento da pesquisa na transgenia na cana Externalidades positivas reconhecidas pela sociedade Processo de registro de agrotóxicos
30	2015	Necessidade de apresentar os benefícios do etanol para a população Dificuldade em incluir o Setor Sucroenergético no Plano ABC, uma vez que contribuía para redução dos GEEs Proposta de Moção à ministra para a inclusão do etanol na Agenda de Mudanças Climáticas a ser debatida na COP-21, na França Campanha no estado de MG para promover o uso do etanol e reduzir o uso da gasolina Entendimento entre o MMA e o MAPA sobre o papel da agricultura nas mudanças climáticas
31	2015	Participação na COP 21 do clima. Potencial de mitigação, políticas de médio e longo prazos que valorizassem o etanol nas mudanças climáticas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2008-2015).

A soja, inicialmente, pertencia à cadeia produtiva de oleaginosas e biodiesel, que foi instalada em novembro de 2005, em Brasília, pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues. Assim como a CS do Álcool e Açúcar, a CS da Soja foi formalmente criada por meio da Portaria nº 39, de 31 de maio de 2006, sendo constituída por instituições dos diversos segmentos da cadeia, tais como órgãos governamentais, associações e federações de produtores e da indústria, bancos, etc. Os principais assuntos ambientais debatidos na Câmara podem ser vistos no **Quadro 5**.

Quadro 5 – Principais assuntos ambientais discutidos nas reuniões da Câmara Setorial da Soja

(continua)

Reunião	Ano	Assunto Ambiental
1	2008	Ações estratégicas de sustentabilidade ao agronegócio soja
2	2008	Elaboração de cartilha para divulgar resultados positivos da soja em relação ao meio ambiente
3	2009	Reforma do Código Florestal Brasileiro

(concluído)

Reunião	Ano	Assunto Ambiental
4	2009	Moratória da Soja Boas práticas de produção
5	2009	Transgênicos Código Florestal Brasileiro
6	2009	Transgênicos Código Florestal Brasileiro
7	2009	Processo de registro de agrotóxicos Protocolo de Cartagena Impacto na liberação de novas variedades de milho OGM no comércio de soja com a União Europeia
8	2010	Comercialização de novos eventos OGMs Impactos da Diretiva Europeia sobre energias renováveis sobre a produção agrícola no Cerrado Brasileiro Código Florestal Brasileiro
9	2010	Acesso à agrobiodiversidade e repartição de benefícios Padronização de classificação e eventos OGMs Boas práticas de produção: Soja Plus
11	2010	Protocolo de Cartagena Projeto Biomas, uma parceria da CNA com a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) para garantir a proteção e o uso sustentável dos biomas brasileiros, conciliando produção de alimentos e preservação do meio ambiente
15	2011	Temas prioritários para o setor: legislação ambiental Programa ABC
16	2012	Apresentação da nova visão da produção e meio ambiente no mercado internacional
17	2012	Processo de registro de agrotóxicos
18	2012	Aplicação via aérea de agrotóxicos Boas práticas de produção: Soja Plus
19	2013	Plantio sustentável no Plano Agrícola Pecuário 2012/2013 Aplicação aérea de agrotóxicos
24	2014	Temas prioritários para o setor: – CAR – licenciamento ambiental de armazéns – transgênicos – boas práticas de produção
28	2015	Programa de certificação aeroagrícola sustentável
30	2015	Iniciativa do MPF para proibir alguns agrotóxicos Processo de registro de agrotóxicos
31	2015	Apresentação do estudo <i>Potencial de produção de grãos brasileiros via fertilização e impacto nas emissões de CO₂e</i>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2008-2015).

4 MÉTODO

Para identificarmos as mudanças institucionais, propomos uma pesquisa qualitativa com base em um caso empírico, uma vez que a formulação empiricamente bem fundamentada de enunciados relacionados a sujeitos e a situações é um objetivo que pode ser alcançado com a pesquisa qualitativa (FLICK, 2009). Na pesquisa qualitativa, os campos de estudo não são situações artificiais criadas em laboratório, mas sim práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana, como é o caso das Câmaras Setoriais do MAPA (FLICK, 2009). “A importância dos dados qualitativos é que eles focam em eventos que ocorrem naturalmente, em seu contexto natural, da forma que a vida real é tomada” (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 10).

Assim, para Flick (2009, p. 24):

O objetivo da pesquisa está, então, menos em testar aquilo que já é bem conhecido e mais em descobrir o novo e desenvolver teorias empiricamente fundamentadas. Além disso, a validade do estudo é avaliada com referência ao objeto que está sendo estudado, sem guiar-se exclusivamente por critérios científicos teóricos, como no caso da pesquisa quantitativa. Em vez disso, os critérios centrais da pesquisa qualitativa consistem mais em determinar se as descobertas estão embasadas no material empírico, ou se os métodos foram adequadamente selecionados e aplicados, assim como na relevância das descobertas e na reflexividade dos procedimentos.

4.1 COLETA DE DADOS

As fontes de dados utilizadas no trabalho foram as seguintes: notícias, atas de reunião das câmaras setoriais, documentos produzidos no âmbito das câmaras ou por suas entidades e entrevistas em profundidade.

As notícias foram coletadas por pesquisas em sítios da internet, tanto as institucionais quanto as dos principais veículos de comunicação. As prioridades na pesquisa foram as câmaras setoriais e os principais acontecimentos ambientais com impacto na política de desenvolvimento agropecuário.

As atas das reuniões foram solicitadas diretamente na secretaria executiva das câmaras setoriais do MAPA e prontamente enviadas pelo órgão. As atas mais recentes estão disponíveis na internet; não houve dificuldade em conseguir as atas mais antigas, uma vez que são documentos públicos e o MAPA as disponibilizou de boa vontade.

Além das atas, foram buscados documentos elaborados no âmbito das câmaras, como, por exemplo, documentos de consultoria contratada por alguma instituição que compoem a câmara ou documentos de posicionamento sobre algum tema específico. No âmbito da Câmara

Setorial do Álcool e Açúcar, foi pesquisado o documento lançado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI e que teve a participação da Câmara na sua elaboração, denominado *O Setor Sucroenergético em 2030: dimensões, investimentos e uma agenda estratégica*. Também foi pesquisado o documento-base do RenovaBio elaborado pelo Ministério de Minas e Energia – MME com participação de alguns representantes da Câmara, denominado *Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio*. No âmbito da Câmara Setorial da Soja, foi pesquisado o trabalho apresentado pela Associação Nacional para Difusão de Adubos – ANDA em uma das reuniões pré-COP-23, em 2015. O trabalho é a dissertação de mestrado de David Roquetti Filho, funcionário da ANDA, denominada *Potencial de produção de grãos brasileiros via fertilização e impactos nas emissões de CO₂eq*. Houve também a participação em duas reuniões das CS, na sede do MAPA, para observar como ocorreram as discussões dos assuntos presentes na pauta.

Para realizarmos as entrevistas em profundidade, foi elaborada uma tabela com os principais assuntos ambientais abordados em cada reunião e participação das entidades nas discussões. Para escolha das entidades a serem entrevistadas, foram considerados os seguintes critérios de seleção: representatividade do setor, participação na reunião, indicação de representantes da CS, relevância no assunto tratado. Após a seleção, procuramos escolher entidades de diferentes setores, buscando uma maior representatividade. Por exemplo, o MRE participou de poucas reuniões, e como convidado na CS do Álcool e Açúcar, mas dada sua importância no âmbito internacional, foi selecionado. Além disso, algumas entidades foram escolhidas por indicação de outras., como foi o caso na CS do álcool e açúcar, quando o MAPA e a CNI sugeriram que o Ministério do Meio Ambiente – MMA fosse entrevistado, pois o secretário de Mudanças Climáticas participou ativamente na COP-21. Na CS da Soja, o MAPA sugeriu que o Comitê Estratégico Soja Brasil – CESB fosse entrevistado, uma vez que possui um trabalho relevante na promoção da sustentabilidade. Vale ressaltar que algumas entidades selecionadas não responderam ao convite para participar. No total, foram realizadas 13 entrevistas, sendo 8 da CS do Álcool e Açúcar e 5 da CS da Soja. O **Quadro 7** apresenta os entrevistados da CS do Álcool e Açúcar e o **Quadro 8**, os entrevistados da CS da Soja. Os entrevistados concordaram que as entrevistas fossem gravadas e utilizadas no trabalho.

Quadro 6 – Entrevistados da Câmara Setorial do Alcool e Açúcar

Instituição	Nome
MRE – Ministério das Relações Exteriores	Mariângela Rebuá de Andrade Simões
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Cid Jorge Caldas
CNI – Confederação Nacional da Indústria	Mário Augusto de Campos Cardoso
UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar	Eduardo Luis Leão de Sousa
FEPLANA – Federação dos Plantadores de Cana do Brasil	Alexandre Araujo de Moraes Andrade Lima
ORPLANA – Organização de Plantadores de Cana	Eduardo Vasconcellos Romão
MME – Ministério de Minas e Energia	Marlon Arraes Jardim Leal
MMA – Ministério do Meio Ambiente	Everton Frask Lucero

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Quadro 7 - Entrevistados da Câmara Setorial da Soja

Instituição	Nome
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Leandro Pires Bezerra de Lima
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	Daniel Furlan Amaral
APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja	Glauber Silveira da Silva
CESB – Comitê Estratégico Soja Brasil	Luiz Nery Ribas
ANDA – Associação Nacional para Difusão de Adubos	David Roquetti Filho

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

4.2 ANÁLISE DE DADOS

Para a análise qualitativa dos dados foram adotados os seguintes procedimentos, sugeridos por Strauss e Corbin (2008):

- a) formação de categorias analíticas a partir da leitura do material e dos conceitos teóricos trabalhados na dissertação. Neste momento, é realizada a conceituação, que tem como objetivo permitir aos pesquisadores o agrupamento de fatos, acontecimentos e objetos similares sob um tópico ou uma classificação comum;
- b) codificação do material; e
- c) interpretação dos dados, buscando relacionar as descobertas com o referencial teórico adotado na dissertação.

Antes de formar as categorias analíticas, foram elaboradas duas tabelas resumo, uma contendo os principais assuntos ambientais tratados nas reuniões por meio das atas de reunião e outra contendo as principais ideias obtidas nas entrevistas e quem apresentou ou se posicionou. Com as tabelas prontas, as categorias analíticas foram formadas agrupando-se os

principais assuntos ambientais e as ideias de acordo com suas afinidades. Posteriormente, foi realizada a divisão e a classificação entre as ideias, normativas e cognitivas, e os discursos, coordenativo e comunicativo, separando-os conforme o referencial teórico e analisando o contexto ambiental a partir do Institucionalismo Discursivo. Com base nessa divisão e classificação, foi realizada a discussão dos dados.

Além disso, foi elaborada a trajetória de cada CS a partir das duas tabelas resumo e utilizando-se duas ferramentas do Institucionalismo Histórico para verificar a mudança institucional que tenha ocorrido. Os dois conceitos utilizados foram: junção crítica e dependência de trajetória. Com base no referencial teórico, foram identificados e discutidos os momentos críticos ou de junção crítica, mostrando por que aqueles momentos foram assim considerados. Da mesma forma, a dependência de trajetória foi identificada e descrita após cada junção crítica e evidenciada com elementos presentes nas atas e nas entrevistas.

5 CÂMARA SETORIAL DO ÁLCOOL E AÇÚCAR: TRAJETÓRIAS, IDEIAS E DISCURSOS

Neste capítulo trataremos apenas da Câmara Setorial do Alcool e Açúcar, identificando as junções críticas e suas trajetórias. Além disso, discutiremos as principais ideias e discursos presentes nas trajetórias identificadas.

5.1 TRAJETÓRIA

Utilizaremos os conceitos de junção crítica e de dependência de trajetória para construir a trajetória. Com base nas atas de reunião e nas entrevistas e a partir do referencial teórico, identificamos duas junções críticas na cadeia produtiva do álcool e açúcar. A primeira foi no período de 2003 a 2006, quando o Governo assumiu a defesa do etanol como combustível limpo no combate às mudanças climáticas e este deixou de ser apenas uma alternativa ao petróleo. Podemos observar que as ações que ocorreram a partir desse período são resultado da junção citada. Em 2015, observamos outra junção crítica, quando o etanol foi internacionalmente reconhecido como combustível limpo e alternativa na redução das emissões de gases de efeito estufa. As ações a partir desse ponto sofreram mudanças e passam a acontecer em função do Acordo de Paris.

Podemos observar, no **Quadro 4**, que a temática ambiental foi tratada em 22 de 31 reuniões realizadas, o que representa, aproximadamente, 71% das reuniões. Até 2015, a maioria das reuniões tratou a temática ambiental como uma externalidade negativa da atividade apesar de o discurso demonstrar a importância do etanol como um produto sustentável.

Podemos observar a temática ambiental como uma externalidade negativa na sexta reunião, na qual o licenciamento ambiental foi apontado como dificuldade para produção de energia a partir do bagaço. Na décima terceira reunião, a temática ambiental também foi apresentada como externalidade negativa, quando os seguintes assuntos ambientais entram na agenda estratégica: decreto que tornava crime ambiental a não averbação da reserva legal; zoneamento agroecológico da cana e certificação socioambiental. Esses assuntos entraram na agenda estratégica, pois eram considerados problemas a serem resolvidos. Na décima oitava reunião, temos mais um exemplo, quando foi apresentada na CS a proposta de alteração do Código Florestal, e os representantes foram convidados a ingressar no debate para defender seus pontos de vista perante os ambientalistas. Em 2013, na vigésima terceira reunião, foi

discutido o fim da queima da cana no processo de colheita. Em 2014, foram discutidos o uso da vinhaça como fertilizante e o processo de registro de agrotóxicos.

Para o MME, o período de 2004 a 2010 foi de bonança, e o presidente Lula atuou como diplomata do setor, fazendo propaganda e defendendo o etanol em dois aspectos: comercial, pois os EUA tinham tarifa e o Governo buscava baixá-la; e ambiental, como combustível ambientalmente correto. Para os entrevistados, os principais assuntos debatidos nessa época, na Câmara, foram o Zoneamento Agroecológico da Cana e a revisão do Código Florestal.

A União da Indústria de Cana-de-Açúcar – UNICA divide em duas fases distintas recentes o Setor Sucroenergético: 2007, sendo um período de entusiasmo, pois havia muitas perspectivas no âmbito internacional com os mercados americano e europeu; e, internamente, com o crescimento exponencial dos carros flex e uma política de diferenciação tributária favorável ao etanol comparativamente com a gasolina. Entre 2010 e 2011, houve uma frustração de expectativas tanto com a redução do consumo nos mercados internacionais quanto com a mudança de regras tributárias no Brasil. No âmbito internacional, houve uma grande frustração pela redução do consumo nos EUA causada pela crise e pela limitação da mistura na gasolina em 10%. No Brasil, a tributação diferenciada foi desaparecendo ao longo do tempo e o entusiasmo para o renovável foi sendo reduzido à medida que aumentava o entusiasmo com o pré-sal. No final do segundo mandato de Lula e, principalmente, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, a diferenciação tributária foi praticamente extinta. Além disso, o preço da gasolina passou a ser utilizado como uma política de controle da inflação e com caráter populista. O resultado foi uma retração do setor. Em 2011, houve crise no abastecimento e disparada nos preços. De acordo com o MME, naquele momento, o Governo decidiu levar o etanol do MAPA para o MME para ser tratado como produto energético, e não mais como produto agrícola. De acordo com a UNICA, os investimentos despencaram e, de 2014 até hoje, eles estão praticamente parados.

Em 2015, o Brasil assinou o Acordo de Paris na COP-21 e assumiu o compromisso de reduzir em 37% as emissões de gases de efeito estufa até 2025 em relação a 2005. De acordo com o MMA, esse compromisso era válido para todo o conjunto da economia e não havia um compromisso setorial específico. No entanto, quando o Governo se debruçou sobre as metas para discutir por onde começar, o Setor Sucroenergético foi o que imediatamente se apresentou como o mais viável e interessado, até mesmo pelo histórico de implementação de políticas públicas, como o Proálcool. De acordo com a UNICA, estamos no ponto de inflexão na curva, e a agenda ambiental volta não só no Brasil, mas no mundo, com exceção do presidente dos EUA, Donald Trump, mas continua na agenda da economia americana. O MME

entende que o setor mudou de postura e saiu da posição de que “o governo tem que cumprir a meta, então tem que fazer algo para o setor” para uma postura mais proativa que é ‘olha, você tem a meta da COP-21 para cumprir e eu posso te ajudar” (LEAL, 2017, informação verbal). Exemplo disso é citado pela CNI (CARDOSO, 2017) ao afirmar que a CS participou da construção do documento *O Setor Sucroenergético em 2030: dimensões, investimentos e uma agenda estratégica* propondo um planejamento para alcançar a meta do Acordo de Paris.

Como esse é o setor que pode contribuir mais rapidamente para que se alcance a meta, o Governo decidiu elaborar uma proposta de política, liderada pelo MME, para promover o uso e o consumo dos biocombustíveis denominada *RenovaBio*. Na opinião da Federação dos Plantadores de Cana do Brasil – Feplana, essa é a principal discussão atualmente na CS. A partir do Acordo de Paris, o discurso na CS passou a ter a temática ambiental, no caso, as mudanças climáticas, como uma das pautas mais importantes, pela expectativa de crescimento do setor que ela proporciona. Questões que eram consideradas externalidades negativas, como queimada da cana na colheita, vinhaça, cumprimento do Código Florestal, passaram a ser consideradas questões equacionadas e não são mais discutidas. A única exceção é a Ação Direta de Inconstitucionalidade – Adin que está no Supremo Tribunal Federal – STF e que pode alterar novamente o Código Florestal, trazendo de volta para os produtores rurais obrigações que a flexibilização suprimiu. A campanha a favor do etanol como combustível limpo, de origem renovável, ganhou mais força a partir do Acordo.

Diante do exposto, fica claro que a primeira junção crítica aconteceu no Governo de 2003 a 2006, quando os biocombustíveis foram amplamente fomentados, inclusive com políticas públicas, redução de tributação, campanha internacional. Como o etanol começou a ser utilizado como combustível limpo, o mercado internacional passou a questionar os impactos causados no processo produtivo, tais como avanço da área plantada no Pantanal e na Amazônia, uso de queimadas e destinação da vinhaça. Com isso, o setor se viu forçado a resolver essas pendências ambientais para viabilizar o etanol no mercado internacional. Foi exatamente nesse período, de 2003 até 2015, que ocorreram os principais debates para equacionar as questões ambientais que prejudicavam o setor. A partir do Acordo de Paris, a segunda junção crítica, o etanol foi reconhecido como combustível limpo e essas questões ambientais passaram a ser consideradas equacionadas pelo setor, ou seja, não são mais um problema. A discussão passou a ser a implementação da meta assumida no Acordo de Paris e o mercado potencial que foi criado e que permitirá o crescimento da cadeia.

5.2 IDEIAS

5.2.1 Normativas

Com relação à ideia de sustentabilidade, podemos observar divergências entre os atores. A UNICA, o MAPA e a Organização de Plantadores de Cana – ORPLANA demonstram um melhor entendimento da questão ambiental. Na opinião da UNICA, “o setor entende que a sustentabilidade faz parte do negócio e não fazem isso porque são bonzinhos, mas porque melhora o negócio e possuem um maior retorno” (SOUSA, 2017, informação verbal). De acordo com o MAPA, “a sustentabilidade está tão arraigada no setor que ninguém está pensando se aquilo vai dar sustentabilidade ambiental” (CALDAS, 2017, informação verbal). Para a ORPLANA, “a sustentabilidade é um caminho sem volta onde está gerando emprego, ganhando renda e trabalhando dentro das normas legais do país onde o meio ambiente está inserido” (ROMÃO, 2017, informação verbal). São ideias normativas, pois refletem “o que deve ser”. Observamos que a sustentabilidade é entendida como um conceito geral formado pelo tripé da sustentabilidade: econômico, social e ambiental. É uma ideia normativa que foi criada a partir de obrigações legais e pressão do mercado, e essas entidades entenderam que não incorporar a sustentabilidade no seu negócio significaria ficar fora do mercado.

Algumas instituições demonstram que incorporaram parcialmente a questão ambiental quando tratam a sustentabilidade de forma dicotômica, separando a dimensão econômica da social e da ambiental no conceito geral. O conceito incorpora o tripé da sustentabilidade e, quando algumas instituições dividem o conceito em partes, corremos o risco de dar diferentes níveis de importância às partes, quando na verdade elas são equivalentes. Nesse sentido, estão as seguintes instituições: CNI, MRE, FEPLANA e MME. Na opinião da CNI, “a questão ambiental é um dos aspectos determinantes, mas não pode ser ‘o’ determinante” (CARDOSO, 2017, informação verbal). Mesmo pensando que a questão ambiental não pode ser ‘o’ determinante, a CNI reconhece que, antigamente, as usinas eram instaladas na beira dos rios e, atualmente, isso não acontece mais. Ou seja, reconhece que a questão ambiental da poluição dos rios limitou a atividade econômica. Provavelmente, as usinas não se instalam mais na beira dos rios porque houve uma regulação por parte do Poder Público impondo limites e restrições. Apesar de, muitas vezes, serem questionadas pelo setor produtivo, as regulações impostas por meio de legislações forçam a inovação tecnológica para o cumprimento da nova obrigação. Para o MRE, “a principal preocupação é a econômica, e, a ambiental vai junto porque agrega valor ao produto” (SIMÕES, 2017, informação verbal). É a visão de quem acompanha e participa de

negociações de acordos internacionais e reconhece que a questão ambiental é acessória da questão principal, no caso, a econômica. O MME e a FEPLANA possuem um entendimento parecido ao considerarem que “a parte mais frágil da sustentabilidade é a perna econômica” (LEAL, 2017, informação verbal), uma vez que “os produtores não estão sendo devidamente remunerados” (LIMA, 2017, informação verbal). Essa separação demonstra uma visão ainda compartimentada e não unificada do termo sustentabilidade. No entendimento dessas entidades, a questão ambiental acompanha a econômica, como se a primeira fosse uma questão acessória da segunda. E não foi esse entendimento que o conceito de sustentabilidade trouxe. Aliás, ele surgiu exatamente para gerar um equilíbrio entre as questões ambientais, econômicas e sociais. Na época, a questão econômica era tão preponderante que gerou a preocupação com a poluição, os impactos causados e a finitude dos recursos naturais. Apesar dos avanços e das melhorias que aconteceram de lá até os dias de hoje, nós ainda não conseguimos alcançar o tão sonhado ponto de equilíbrio.

Ao questionarmos sobre se o setor já alcançou a sustentabilidade, obtivemos quase uma unanimidade na resposta positiva. Quem destoou e chamou a atenção foi a CNI (CARDOSO, 2017, informação verbal), ao afirmar que “o DS [desenvolvimento sustentável] não é um ponto de chegada, mas um horizonte a ser buscado”. Se, por um lado, podemos entender como uma busca constante em aprimoramentos, seja de tecnologias, seja de processos, por outro lado, podemos entender como uma não preocupação em alcançar o DS. Como é algo inalcançável, pode ser interpretado como algo que está tentando melhorar e, na prática, os aprimoramentos necessários para melhoria ambiental da atividade podem caminhar em um ritmo mais lento.

Ao ser questionado sobre se o meio ambiente é uma limitação ou barreira, o MME (LEAL, 2017, informação verbal) entendeu que o meio ambiente, na verdade, era a “tábua de salvação” do setor. Ou seja, o setor vinha de uma crise, um momento de retração, e as metas estabelecidas no Acordo de Paris trouxeram uma perspectiva de crescimento.

5.2.2 Cognitivas

Para cumprimento da meta estabelecida no Acordo de Paris, temos visões diferentes dos representantes. A CNI (CARDOSO, 2017, informação verbal) entende que haverá uma expansão e defende que seja sustentável, no sentido de “seguir a lei, cumprir o Código Florestal e, principalmente, o licenciamento ambiental. Não tem tanto que pensar em outra coisa”. Essa posição consta no documento *O setor sucroenergético em 2030: dimensões, investimentos e uma agenda estratégica*, publicado em 2017 pela Confederação. O MAPA defende que “não

há necessidade de expansão da cultura, pois as diferentes tecnologias, como cana-energia², etanol de segunda geração e cana OGM darão conta de suprir a demanda” (CALDAS, 2017, informação verbal). De acordo com a ÚNICA (SOUSA, 2017), para cumprir a meta do Acordo de Paris, precisaremos passar da atual produção de 28 bilhões de litros produzidos na safra 2015/2016 para 50 bilhões de litros em 2030.

Com relação aos principais avanços da cadeia na área ambiental, a maioria das instituições entende que as questões ambientais, tais como destinação da vinhaça, queima da cana na colheita e cumprimento do Código Florestal já foram equacionadas. Entre os principais assuntos ambientais tratados na CS, foram elencados os seguintes: Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar, proibição da queima, Código Florestal e mudança do clima, atualmente o assunto mais debatido na Câmara. Apesar dessa lista, o MAPA afirmou que “o Código Florestal não afetou o setor, pois ele já estava consolidado” (CALDAS, 20167 informação verbal). Com relação ao Zoneamento, a FEPLANA tem uma posição bem crítica quanto ao processo de construção à época e que foi “uma pressão do Governo onde não houve muita discussão” (LIMA, 2017). Além disso, questiona por que não pode plantar cana na região Norte, mas pode produzir etanol a partir do milho. O Mato Grosso já possui usina de produção de etanol a partir do milho. Para a FEPLANA, todas as culturas devem respeitar as normas legais e não há motivo para proibição de uma cultura agrícola em específico e a Federação está se organizando para rever essa situação no Zoneamento Agroecológico da Cana (LIMA, 2017).

Para a maioria das instituições, a sustentabilidade do setor está ligada ao não uso da queima no processo da colheita, ao uso da vinhaça como fertirrigação e, principalmente, à redução das emissões de gases de efeito estufa quando comparadas aos combustíveis fósseis. Nesse sentido, a CNI entende que “DS para o setor hoje é reduzir a quantidade de combustível fóssil e aumentar a quantidade de biocombustível” (CARDOSO, 2017, informação verbal). Para a UNICA, “o setor tem o meio ambiente no seu DNA, pois o produto contribui para o meio ambiente reduzindo as emissões entre 60 a 90% quando comparado com a gasolina” (SOUSA, 2017, informação verbal). Para o MAPA, “a sustentabilidade está baseada no não uso da queima da palha na colheita, reduzindo emissões e particulados na atmosfera, além de possibilitar o uso da palha não queimada para produção de energia a partir da cogeração ou produção de etanol

² Cana-energia é uma planta que tem alto teor de fibra (acima de 18%) e teor de sacarose regular (cerca de 20%) menor do que as variedades convencionais de cana-de-açúcar. Do seu caldo, pode-se fazer o etanol de primeira geração e, de sua parte fibrosa (palhas mais bagaço), pode-se fazer vapor, energia elétrica e etanol de segunda geração ou diversos outros subprodutos. Em termos de produtividade de biomassa, tem-se um valor acima de duas vezes ao da cana convencional, em igualdade de condições e, em produto final, de 20% a 30% a mais em E1G por área, ainda sobrando de três a quatro vezes o volume de bagaço (MATSUOKA, 2016).

de segunda geração” (CALDAS, 2017, informação verbal). Para a FEPLANA, “DS é uma realidade principalmente na região Centro-Sul, pois a cana ainda é queimada no Nordeste” (LIMA, 2017, informação verbal).

As principais causas apontadas para o alcance da sustentabilidade do setor foram as seguintes: consumidor, sociedade, legislação, consciência e integração de todos eles. Consumidor, nesse caso, foi usado não como o cidadão que abastece o carro no posto, mas como o mercado consumidor internacional, por exemplo, a União Europeia. A questão ambiental é comumente usada como barreira não tarifária e, certamente, será usada caso o setor não cumpra as regras estabelecidas pelo mercado consumidor comprador. A pressão da sociedade e consciência foram utilizadas para representar a pressão que foi feita para uma destinação adequada da vinhaça e não se usar a queima da palha na colheita da cana e reduzirem-se as emissões de particulados na atmosfera, principalmente em regiões produtoras próximas a cidades. Outro fator importante foi a legislação ambiental e suas penalidades, principalmente o processo de licenciamento ambiental e o cumprimento do Código Florestal.

Ao ser questionada sobre se o meio ambiente é uma limitação ou barreira, a CNI entende que “o meio ambiente não é limitação ou barreira, e sim uma vantagem competitiva” (CARDOSO, 2017, informação verbal). No entanto, ela enxerga que “o MMA se coloca como uma barreira ao tomar decisões de gabinete sem dialogar com os atores que serão afetados” (CARDOSO, 2017, informação verbal). Para a CNI, o MMA deveria consultar os atores que serão afetados por alguma política no momento da construção, e não apenas no momento de consulta pública, quando já existe uma proposta quase pronta. Em vez de o MMA buscar o setor e apresentar o problema ambiental que precisa ser enfrentado e propor uma construção conjunta, ele cria uma restrição ambiental, geralmente por uma obrigação legal, e o setor produtivo atingido precisa correr para atendê-la, às vezes gerando custos adicionais que uma solução construída conjuntamente não teria. Além disso, uma solução construída em conjunto é melhor aceita pelo setor produtivo, que se sente partícipe do processo. Uma decisão de gabinete, sem dialogar com os atores que serão impactados, causa certa repulsa ao setor, que se sente penalizado, e a implementação da política pública para solucionar ou prevenir algum problema ambiental fica mais lenta e às vezes dificultada por questionamentos judiciais. Por isso, a CNI defende a participação do MMA nos fóruns de debate, como a CS do Álcool e Açúcar, para levar o olhar ambiental e não fazer isso de forma isolada (CARDOSO, 2017).

Entre os principais desafios da cadeia, a maior preocupação da FEPLANA e da ORPLANA é a viabilidade econômica do setor. O MME vai um pouco além e entende que “o maior desafio para o setor é encontrar uma equação de competitividade que faça com que ele

tenha condições de se sustentar como fornecedor de energia em bases sustentáveis e viáveis economicamente” (LEAL, 2017, informação verbal). Para o MAPA, o maior desafio é “atender à demanda prevista pelo Acordo de Paris para 2030” (CALDAS, 2017, informação verbal). Para a CNI, o maior desafio é “conciliar interesses do fornecedor de cana-de-açúcar e do produtor de açúcar e etanol, além dos atores que tratam de combustível” (CARDOSO, 2017, informação verbal). Podemos observar que a preocupação principal é econômica; no entanto, como um acordo internacional ambiental pode alavancar economicamente o setor, a questão ambiental passa a ser uma externalidade positiva, e não apenas negativa.

Uma ideia cognitiva disseminada entre alguns representantes da CS é a relação entre tecnologia e sustentabilidade. Para o MRE (LEAL, 2017, informação verbal), “a sustentabilidade é melhorada com novas tecnologias” e “a mudança no padrão tecnológico é necessária para acompanhar a evolução do mundo com diferentes fronteiras tecnológicas”. Para a CNI (CARDOSO, 2017, informação verbal), “a tecnologia muda, avança” e “tecnologia ótima é aquela que é viável economicamente”. Além disso, “a tecnologia se altera com o passar do tempo e não se pode se exigir de uma usina de 10 anos a mesma coisa que de uma usina que está sendo instalada agora” (CARDOSO, 2017, informação verbal). Para o MAPA, “o aumento da produção para alcançar a meta de 2030 não precisará de aumento de área, pois a tecnologia atenderá à demanda” (CALDAS, 2017, informação verbal). É nítido que a tecnologia já trouxe enormes ganhos ambientais, como eliminação da queima e destino mais adequado para a vinhaça, mas não podemos arriscar todas as fichas na tecnologia, pois ela não poderá produzir recursos naturais.

A tecnologia é uma grande aliada na busca da sustentabilidade, mas não somente ela. Para a ORPLANA, “É preciso trabalhar com mudança de comportamento na linha de produção e para isso não basta apenas ter tecnologia, é preciso ter também extensão rural. A extensão rural é responsável por pegar a tecnologia e o produtor e fazer os dois conversar” (ROMÃO, 2017, informação verbal). Podemos observar que a ideia de tecnologia e sustentabilidade é muito utilizada para tratar do aumento de produtividade, ou seja, produzir mais com a mesma área, diminuindo a necessidade do aumento de área plantada. Com certeza, esse é um aspecto relevante do ponto de vista ambiental. Entretanto, pouco foi falado do uso de tecnologias visando a uma produção mais limpa. Sendo a agropecuária o setor que mais emite gases de efeito estufa, é importante que tecnologias sejam desenvolvidas e incorporadas visando a uma melhoria ambiental ao longo do processo produtivo. Pensando além de emissões, a adoção de tecnologias para produção mais limpa se faz importante para melhoria de outras variáveis ambientais, tais como conservação dos recursos hídricos, da biodiversidade e do solo.

5.3 DISCURSOS

Os discursos coordenativos são aqueles que ocorrem entre os responsáveis políticos e tendem a assumir a forma de debates fechados fora da vista pública, seja porque as ideias não podem ser aprovadas, seja porque eles podem ser considerados demasiadamente técnicos para capturar o interesse público. O discurso coordenativo tem girado muito em torno das mudanças climáticas até mesmo como estratégia de convencimento para aprovação de uma política de incentivo aos biocombustíveis, no caso, o RenovaBio.

Os representantes da Câmara entendem que as metas estabelecidas pelo Acordo de Paris, na COP-21, são para o país, e não específicas para determinado setor. De acordo com o MME, “a COP-21 estabelece emissões absolutas e não especifica o setor” (LEAL, 2017, informação verbal). O MMA (LUCERO, 2017, informação verbal), que participou das negociações, afirma que

[...] O compromisso de reduzir em 37% as emissões até 2025 em relação a 2005 é válido para o conjunto da economia e não há um compromisso setorial específico. No caso do Brasil, temos 3 setores para atuar prioritariamente: energia, incluindo transporte; agropecuária e florestas, pelo desmatamento.

Para o MAPA, “O Acordo de Paris só se viabiliza com a utilização dos biocombustíveis, pois a redução do desmatamento e o Plano ABC são muito pouco” (CALDAS, 2017, informação verbal). Vale lembrar a **Figura 2**, do Capítulo 1, que mostra que a agropecuária e o uso da terra e florestas correspondem a 37% e 15% das emissões, respectivamente, totalizando 52% das emissões. O setor de energia, no qual os biocombustíveis entram, corresponde a 37% das emissões e é o que tem maior emissão, ao lado da agropecuária. É óbvio que uma ação no setor de energia, com o aumento do uso de biocombustíveis, contribuirá para uma redução significativa. No entanto, parece equivocado considerar que o Plano ABC contribuirá pouco com a meta estabelecida no Acordo de Paris. Uma das metas presentes na Contribuição Nacionalmente Determinada é a recuperação de 12 milhões de ha de florestas até 2030 e, como meta adicional, o fortalecimento do Plano ABC para restauração de 15 milhões de ha de pastagens degradadas e incremento de 5 milhões de ha de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (ILPF). O discurso de que o Plano ABC contribuirá pouco nos parece parte do discurso coordenativo de convencimento para que o investimento ocorra, prioritariamente, nos biocombustíveis.

O Acordo de Paris tornou-se referência na discussão das mudanças climáticas ao estabelecer metas por países. De acordo com o MMA (LUCERO, 2017, informação verbal),

Precificação positiva foi a proposta levada pelo Brasil para a COP-21 que é o reconhecimento do valor econômico, social e ambiental das atividades de mitigação. O reconhecimento é que você vai ter um preço porque está reconhecendo um valor de esforço para reduzir emissões, e não um preço que você vai pagar para ter uma autorização para emitir mais, como é o *carbon tax* ou taxa de carbono.

Esse discurso também é utilizado por outros representantes. O MME (LEAL, 2017, informação verbal) defende que “*Carbon tax* ou taxa de carbono onera toda a sociedade sem ter o benefício que se pretende com a expansão dos biocombustíveis, como os benefícios ambientais, geração de renda e emprego, diminuição da importação de combustível”, e que “Os biocombustíveis são remunerados pelo preço do combustível, mas existe a parte ambiental que nunca foi remunerada”. A taxa de carbono segue o princípio do poluidor-pagador, ou seja, quem polui, no caso, quem usa combustível fóssil, é obrigado a pagar por esse impacto. A lógica do Crédito de Descarbonização dos Biocombustíveis – CBIO, criado pela RenovaBio, segue o princípio do provedor-recebedor, ou seja, quem produz um bem ou serviço ambiental, no caso, o biocombustível, deve receber por esse benefício gerado. No entanto, as duas estratégias não são excludentes, pelo contrário, são complementares. Usar apenas a taxa de carbono pode gerar a sensação de que se pode continuar poluindo, principalmente aqueles que possuem recursos financeiros, e não incentiva a melhoria ambiental. Por outro lado, uma estratégia que utilize apenas o princípio do provedor-recebedor pode não gerar a necessária mudança naqueles que poluem, que continuarão poluindo a menos que o incentivo para o provedor seja muito vantajoso.

De acordo com o MMA (LUCERO, 2017), quando o Governo se debruçou sobre as metas para discutir por onde começar, o Setor Sucroenergético foi o que imediatamente se apresentou como o mais viável e interessado, até mesmo pelo histórico de implementação de políticas públicas, como o Proálcool. Além disso,

O setor tem capacidade instalada, parte ociosa, tem uma articulação política importante, capilaridade e presença em vários municípios, uma cadeia de valor que vai desde a agricultura até o combustível passando pela indústria, transporte e abastecimento. É um setor organizado e com capacidade tecnológica. É inevitável que a gente considere o Setor de Transportes, de energia, pois é de onde vem a maior parte das nossas emissões (LUCERO, 2016, informação verbal).

Nesse sentido, outros representantes começaram a defender uma política pública para alcance das metas. Para o MME, “A responsabilidade de cumprir a meta estabelecida no Acordo

de Paris é do Governo e da sociedade, não do setor. Governo precisa sinalizar uma política pública para alcançar a meta, pois o setor não vai assumir esse ônus” (LEAL, 2017, informação verbal). Para o MAPA, “Para atingir as metas do Acordo de Paris, é necessária uma política pública que incentive, que dê garantias para os produtores de que vai existir a demanda pelo produto” (CALDAS, 2017, informação verbal). Nesse contexto, surge a proposta do MME de criação do RenovaBio. O Setor de Transportes, englobado no Setor Energia na **Figura 2**, é a segunda maior fonte de emissões de CO₂ no Brasil, representando 11% do total de emissões (MME). Os biocombustíveis representam cerca de 26% da matriz brasileira de combustíveis, ou seja, três quartos ainda são ocupados por combustíveis fósseis que contribuem para o aumento das emissões de gases de efeito estufa. Estudos já demonstraram que o etanol de cana-de-açúcar tem um balanço energético bem melhor do que a gasolina e reduz aproximadamente 76% de todo o CO₂ emitido por um veículo. Ou seja, um programa que incentive o aumento do percentual de biocombustíveis na matriz de combustíveis tem um potencial significativo de redução nas emissões de gases de efeito estufa.

Para a UNICA (SOUSA, 2017, informação verbal), “Brasil tem a chance de ser protagonista e para isso está em construção um planejamento de longo prazo, que é o RenovaBio, onde o Governo sinaliza o que espera do setor nos próximos 15 anos”. Além disso, “Programa de longo prazo criado por lei permite uma maior estabilidade aos investidores. Além de ser criado por lei, está alinhado com as metas assumidas pela COP-21 e ratificado pelo Congresso Nacional”. Para a FEPLANA (LIMA, 2017, informação verbal), “RenovaBio é a política pública que vai dar o norte da demanda de biocombustíveis para o setor alcançar a meta estabelecida no Acordo de Paris”, e, “não pode ser Programa de Governo, precisa ser um Programa de Estado”. A UNICA (SOUSA, 2017, informação verbal) concorda com a preocupação da FEPLANA e considera como ponto positivo o fato de o RenovaBio “estar sendo construído com proposta de lei e não poderá ser mudado com uma canetada do Governo de plantão, como é o caso da CIDE, por exemplo”.

Para o MMA (LUCERO, 2017, informação verbal), “RenovaBio é a primeira política pública para o cumprimento da meta de redução e será o carro-chefe que vai puxar a estratégia nacional para redução das emissões”. Além disso, “RenovaBio não depende de subsídios nem de repasse, e a maior dificuldade de implementar o Acordo de Paris, no Brasil e no mundo, é saber de onde virão os recursos”. Para o MME (LEAL, 2017, informação verbal), “RenovaBio vai reconhecer a parte ambiental dos biocombustíveis e que nunca foi precificada”. Para isso, “Os energéticos competirão entre si no RenovaBio e precisarão oferecer a menor pegada de carbono com a maior quantidade de energia possível. Quanto mais eficiente do ponto de vista

energético e ambiental, maior será o valor do energético” (LEAL, 2017, informação verbal). O MME defende que “O papel a ser emitido pelo RenovaBio onerará a sociedade na exata medida da escassez desse produto: Se houver muito biocombustível, a sociedade se onerará muito pouco; se houver pouco biocombustível, a sociedade se onerará mais para cumprir seu compromisso” (LEAL, 2017, informação verbal).

Quadro 8 – Renovabio

Fonte: Brasil ([2017], online).

RENOVABIO

O RenovaBio é uma política de Estado que, pela primeira vez, objetiva traçar uma estratégia conjunta para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis (etanol, biodiesel, biometano, bioquerosene, segunda geração etc.) na matriz energética brasileira, tanto no que se refere à sua contribuição para a segurança energética, com previsibilidade, quanto para mitigação de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa no setor de combustíveis.

Os objetivos do RenovaBio são os seguintes:

- Fornecer uma contribuição para o cumprimento do Acordo de Paris;
- Promover a adequada expansão dos biocombustíveis na matriz energética, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e
- Assegurar previsibilidade para o mercado de combustíveis, induzindo ganhos de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis.

Para atingir esses objetivos, o RenovaBio é desenhado para introdução de mecanismos de mercado para reconhecer a capacidade de cada biocombustível para redução de emissões, individualmente, por unidade produtora. São dois os instrumentos a serem utilizados:

- Estabelecimento de metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis, definidas para um período de 10 anos; e
- Certificação da produção de biocombustíveis, atribuindo-se notas diferentes para cada produtor (maior será a nota para o produtor que produzir maior quantidade de energia líquida, com menores emissões de CO₂, no ciclo de vida).

A ligação desses dois instrumentos irá se dar com a criação do CBIO (Crédito de Descarbonização por Biocombustíveis). Será um ativo financeiro, negociado em bolsa, emitido pelo produtor de biocombustível, a partir da comercialização (nota fiscal). Os distribuidores de combustíveis cumprirão a meta ao demonstrar a propriedade dos CBIOs em sua carteira. Diferentemente de medidas tradicionais, o RenovaBio não propõe a criação de imposto sobre carbono, subsídios, crédito presumido ou mandatos volumétricos de adição de biocombustíveis a combustíveis.

Os discursos comunicativos são aqueles que ocorrem entre os atores políticos e o público, e os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar as ideias políticas para o público em geral.

Um discurso comunicativo utilizado pelo MAPA (CALDAS, 2017, informação verbal) é que “Além da redução de emissões, o etanol contribui para redução de poluentes locais, reduzindo doenças respiratórias e cardiovasculares nas grandes cidades”. A UNICA (SOUSA, 2017, informação verbal) também utiliza esse discurso ao afirmar que “Além da redução de emissões, o etanol contribui para redução de poluentes locais, reduzindo doenças respiratórias e cardiovasculares nas grandes cidades”.

Material particulado é um conjunto de poluentes constituídos de poeiras, fumaças e todo tipo de material sólido e líquido que se mantém suspenso na atmosfera por causa de seu pequeno tamanho. Dapper, Spohr e Zanini (2016) fizeram uma revisão sistemática dos estudos epidemiológicos desenvolvidos no Estado de São Paulo que demonstram que o efeito da poluição do ar não afeta apenas o sistema respiratório e circulatório da população, mas pode ser causador de problemas como o baixo peso ao nascer, incidência e mortalidade do câncer, partos prematuros e anemia falciforme.

Um discurso bastante utilizado no âmbito internacional é o do MRE (SIMÕES, 2017, informação verbal), que fala da “Importância do Brasil trabalhar no sentido de mostrar a sustentabilidade da produção com a fiscalização da área ambiental e a utilização de subprodutos como o bagaço da cana, que é utilizado na cogeração de energia e tem potencial para ser utilizado na produção de etanol de segunda geração”. O MRE representa o Brasil na Global Bioenergy Partnership – GBEP, ocupando a vice-presidência. Essa parceria trata de energias limpas, e o etanol é uma energia limpa. O MRE sempre buscou demonstrar a sustentabilidade da produção de biocombustíveis no Brasil por meio de estudos de impacto ambiental.

Com o estabelecimento das metas do Acordo de Paris, o discurso passou a ser focado na redução das emissões de gases de efeito estufa e aumento no uso dos biocombustíveis. Para o MAPA (CALDAS, 2017, informação verbal), “A gente precisa mostrar para a população que se a gente não partir para a redução das emissões, nós todos iremos sofrer muito”. Para a UNICA (SOUSA, 2017, informação verbal), “Setor tem o meio ambiente no seu DNA, pois o produto contribui para o meio ambiente reduzindo as emissões entre 60 e 90% quando comparado com a gasolina”. O MME defende a expansão dos biocombustíveis com o discurso de que “poderá trazer renda, emprego e movimentar a economia. São cerca de 1600 municípios que produzem matéria-prima. Combustível importado gera renda e emprego no país de origem” (LEAL, 2017,

informação verbal). A CNI defende que “Na parte ambiental a gente tem que saber colocar as vantagens e diferenciais positivos desse biocombustível em relação aos combustíveis fósseis, mas fazendo isso com qualidade e estudos sérios que demonstrem realmente o que é vantagem” (CARDOSO, 2017, informação verbal).

Outro discurso comunicativo é com relação à certificação socioambiental. Para a ORPLANA (ROMÃO, 2017, informação verbal), “é fundamental a certificação, e o Protocolo Bonsucro é um caminho sem volta”. Além disso, a ORPLANA entende que “Quem está dentro da lei tem chance de permanecer no mercado. Quem está fora da lei, uma hora ou outra será cortado”, e uma forma de demonstrar que está regular, dentro da lei, é aderindo ao Bonsucro. Além disso, o MME alerta que “Na Europa, principalmente, existe uma grande preocupação em comprar produtos com uma pegada de carbono baixa” (LEAL, 2017, informação verbal). Para o MAPA, “Protocolo Bonsucro é um organismo privado que tem uma série de exigências para mostrar que é ambientalmente correto” (CALDAS, 2017, informação verbal). Para a UNICA (SOUSA, 2017, informação verbal), “Bonsucro é o passaporte para entrar na Europa”.

Quadro 9 – Resumo dos principais discursos comunicativos do etanol para a sociedade

Etanol é um bem ambiental que reduz as emissões de gases de efeitos estufa e deve ser remunerado por isto.
Etanol segue uma certificação socioambiental com reconhecimento internacional.
Além da redução de emissões, o etanol contribui para a diminuição de poluentes locais, reduzindo doenças respiratórias e cardiovasculares nas grandes cidades.
A expansão dos biocombustíveis para cumprir o Acordo de Paris poderá trazer renda, emprego e movimentar a economia.
Questões ambientais como queimadas, cumprimento do Código Florestal, uso da vinhaça e do bagaço são consideradas equacionadas, ou seja, já foram resolvidas ou ações já foram encaminhadas para resolvê-las.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Quadro 10 - Protocolo de certificação Bonsucro

BONSUCRO

O protocolo de certificação Bonsucro reconhece a adequação dos subprodutos da cana-de-açúcar ao Padrão Bonsucro. O Padrão Bonsucro trata de assuntos-chave de sustentabilidade relacionados ao setor sucroalcooleiro, tais como: falta de eficiência técnica na agricultura e na moagem; más condições de saúde e de segurança para os trabalhadores; conversão de terras com alta biodiversidade em cana-de-açúcar; fracos rendimentos; poluição devido à inadequada aplicação de fertilizantes; falta de engajamento com comunidades locais; efeitos adversos no fornecimento de água; problemas fundiários e a ineficácia dos governos em fazer valer suas leis ou convenções internacionais. O Bonsucro é uma organização global sem fins lucrativos, formada por múltiplas partes interessadas (*multi-stakeholder*) dedicada a reduzir os impactos ambientais e sociais da produção de cana-de-açúcar, reconhecendo também a necessidade de viabilidade econômica. O Padrão é dividido em cinco princípios, 28 critérios e 69 indicadores. Os primeiros cinco princípios avaliam a sustentabilidade no setor sucroalcooleiro, considerando os desafios sociais, ambientais e econômicos:

- Obedecer à lei;
- Respeitar os direitos humanos e os padrões de trabalho;
- Administrar o input, a produção e as eficiências no processamento para aumentar a sustentabilidade;
- Administrar ativamente a biodiversidade e os serviços do ecossistema;
- Melhorar continuamente as áreas-chave do negócio.

Entre os principais resultados alcançados apontados no Relatório de 2017 estão os seguintes:

- 25% da terra mundial sob área de cana é parte do Bonsucro;
- Redução de 88% no uso da água nas usinas certificadas desde 2011;
- Menor nível de uso de herbicidas desde 2011;
- Menor nível registrado de acidentes em operações agrícolas;
- Evitada a emissão de 2.896.000 toneladas de CO₂ eq desde 2011.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Bonsucro (2013, 2017).

6 CÂMARA SETORIAL DA SOJA: TRAJETÓRIA, IDEIAS E DISCURSOS

Neste capítulo, trataremos apenas da Câmara Setorial da Soja, identificando as junções críticas e suas trajetórias. Além disso, discutiremos as principais ideias e discursos presentes nas trajetórias identificadas.

6.1 TRAJETÓRIA

Diante dos documentos analisados e das entrevistas realizadas, podemos considerar a Moratória da Soja, em 2006, como a junção crítica ocorrida na cadeia produtiva da soja. Lembrando que, conforme o referencial teórico utilizado, junção crítica é um período de mudança significativa, que gera legados que podem se reproduzir sem a presença permanente ou de reincidência das causas originárias. Junção crítica marca o início de processos dependentes da trajetória.

Na Câmara Setorial da Soja, observamos um período de mudança significativa a partir da Moratória da Soja, que praticamente inviabilizou a expansão dessa cultura em áreas de desmatamento ocorrido a partir de 2006 na Amazônia. Essa data foi posteriormente adiada para 2008, ano do decreto que criminalizou a não averbação da reserva legal. Até a Moratória, a cultura estava em franca expansão na fronteira agrícola do país em direção ao Bioma Amazônia. Na teoria de Crouch (2005), a probabilidade de aumentar a produção por meio do aumento de produtividade ou por aumento de área era a mesma.

A partir da Moratória da Soja e da Política de Combate ao Desmatamento, observamos uma dificuldade cada vez maior em aumentar a produção por meio da ampliação de área, principalmente na Amazônia. Podemos citar ações como: Resolução nº 3.545, de 2008, que restringiu o crédito rural na Amazônia à comprovação de regularidade ambiental; o Decreto nº 6.514, de 2008, que tornou crime ambiental a não averbação da reserva legal; o aumento da fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA nas áreas de desmatamento; e o embargo de áreas irregulares e melhoria do sistema de monitoramento por geoprocessamento. Vale registrar que o Bioma Cerrado³ não teve o mesmo tratamento.

³ Aliás, o Cerrado foi deixado como fronteira agrícola, e, para isso, foi criado o Plano de Desenvolvimento Agropecuário Matopiba, por meio do Decreto Nº 8.447, de 6 de maio de 2015, com a finalidade de promover e coordenar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas

Com essas ações, o custo de ampliar a produção por meio da expansão de área na Amazônia foi aumentando cada vez mais, e o aumento da produção por meio do aumento da produtividade ficou muito mais atrativo. Na teoria de Crouch (2005), a bola desenhada para aumentar a produção por meio do aumento da produtividade tornou-se dominante diante da bola desenhada para aumentar a área por meio do aumento de área plantada. Isso revela a dependência de trajetória ocorrida a partir da Moratória da Soja. Nas entrevistas e nas atas, observamos uma alta frequência de discussões sobre adoção de tecnologias e práticas de manejo para aumentar a produtividade.

Aqui, cabe uma reflexão: até que ponto é sustentável aumentar a produção apenas com aumento de produtividade? Não aumentar a área de produção não pode ser justificativa para aumentar a produtividade a qualquer custo. O custo ambiental de desmatar é maior ou menor do que os impactos causados pelas tecnologias, tais como agrotóxicos e transgênicos, usadas para aumentar a produtividade? Já sabemos que o desmatamento interfere diretamente no aumento das emissões de gases de efeito estufa e nas mudanças climáticas, um dos maiores problemas da atualidade. Mas um uso inadequado e exagerado de fertilizante também não contribui? Qual o limite da sustentabilidade entre produção e produtividade? Nessa discussão, precisa entrar também o fator consumo. Para alcançarmos o equilíbrio entre essas variáveis, é necessário que a área ambiental e a área produtiva consigam dialogar no sentido de criar um caminho equilibrado, que é a busca desde o advento do conceito de desenvolvimento sustentável.

6.2 IDEIAS

6.2.1 Normativas

Com relação à ideia de sustentabilidade, podemos observar que existem diferentes entendimentos entre os entrevistados. A Associação dos Produtores de Soja – APROSOJA considera que ser ambientalmente correto já é um hábito não só para os produtores rurais, mas para o brasileiro em geral (SILVA, 2017). O hábito do brasileiro de ser ambientalmente correto é controverso. É nítido que avanços ocorreram nesse sentido, de conscientização, mas, para

atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população. Trata-se da maior fronteira agrícola do Cerrado composta pelos Estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia e que vem passando por um rápido processo de desmatamento.

incorporarmos o ser ambientalmente correto aos nossos hábitos ainda falta um caminho a ser percorrido. Pouco mais de 10% dos resíduos sólidos urbanos vão para a reciclagem, e boa parte dos resíduos ainda não são descartados de forma adequada. A APROSOJA entende que o Código Florestal brasileiro é o mais exigente do mundo e que os radicais que estão querendo discutir novamente por meio das ADINs são uma barreira para o setor. Nesse ponto, é importante fazermos uma ressalva. Dá a entender que o país tem um Código Florestal muito restritivo, o que é questionado por ambientalistas que entendem que o novo Código foi um retrocesso para o país na questão da conservação e da preservação de florestas e áreas de vegetação nativa. Por outro lado, produtores rurais e suas entidades de classe consideram-no um avanço, pois permite que o produtor rural trabalhe. Devemos lembrar que a bancada ruralista no Congresso Nacional é uma das maiores, com grande poder de votação, e que trabalhou na flexibilização do Código. Considerar que uma legislação ambiental aprovada por uma maioria que defende interesses diversos pode significar que o simples cumprimento da legislação não seja suficiente para que a questão ambiental seja considerada incorporada no tripé da sustentabilidade.

O MAPA (LIMA, 2017) tem uma visão semelhante ao afirmar que o Código Florestal melhorou muito a relação do produtor com as exigências ambientais, mas ainda existem questões polêmicas a serem debatidas. São ideias controversas, pois o MAPA defende a sustentabilidade de um lado, mas é resistente em discutir questões ambientais que podem trazer restrições ao setor, mesmo que as restrições tragam benefícios em médio e longo prazos. Afinal, a produção rural depende da conservação dos recursos naturais, tais como solo, água e biodiversidade. As outras entidades possuem um entendimento um pouco diferente de sustentabilidade. Para a ABIOVE (AMARAL, 2017), é o equilíbrio entre as questões sociais, ambientais e econômicas. A Associação cita como exemplo o esforço que o setor vem fazendo para evitar problemas trabalhistas e para cumprir a legislação ambiental. Para o CESB, é o processo produtivo ambientalmente correto, economicamente viável e socialmente efetivo, e entende que a busca pela sustentabilidade não foi somente uma exigência legal, mas uma necessidade de mercado, de produtividade e de retorno no seu negócio que obrigou o produtor a adotar práticas mais sustentáveis, tais como terraceamento, curva de nível, rotação de culturas, correção de perfil e assim por diante. Para a ANDA (ROQUETTI FILHO, 2017), é um sistema que consegue comprovar o equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade: social, ambiental e econômico, e cita como exemplo o aumento na área com ILPF que já passou de 11 milhões de ha. Apesar de incorporar questões sociais e ambientais, a sustentabilidade ainda é vista de

forma separada; a questão ambiental parece ser ainda uma exigência mercadológica, e não um dos fatores de produção.

Com relação ao desmatamento, houve uma reclamação quase generalizada sobre a informação não qualificar o que é legal e o que é ilegal. A ABIOVE (AMARAL, 2017) questionou a divulgação dos dados de desmatamento, pois deu a entender que todo o desmatamento no país é ilegal, o que não é verdade. A legislação permite desmatamento e existem regras para isso. Diante disso, a ABIOVE entende que a falta de informação qualificada, separando o joio do trigo, no caso, o desmatamento legal do ilegal, é uma barreira ao setor. A APROSOJA corrobora esse entendimento ao afirmar que todo o setor não pode pagar por causa de meia dúzia que é impune. Além disso, a APROSOJA (SILVA, 2017) explica que os produtores rurais deixaram a Mesa Redonda da Soja Responsável⁴, pois eles exigiam desmatamento zero, ignorando a legislação brasileira, que permite desmatamento em diferentes percentuais.

Em relação à transgenia, a ABIOVE entende que essa é uma escolha do consumidor e uma questão de tecnologia e mercado. Além disso, defende que são produtos seguros e confiáveis, uma vez que foram aprovados por uma comissão de altíssimo nível, no caso a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio (AMARAL, 2017). É um entendimento questionável, uma vez que o consumidor não tem a opção de escolha na prateleira, ou seja, ele não tem o mesmo produto com diferentes opções de matéria-prima. Por exemplo, ou o consumidor compra um determinado biscoito com milho transgênico ou deixa de consumir aquele produto. O consumidor teria direito de escolha se existissem os dois biscoitos: o transgênico e o não transgênico. E isso ainda não ocorre.

6.2.2 Cognitivas

Com exceção do MAPA, todos os entrevistados consideram que a sustentabilidade é uma realidade para o setor. Alguns entrevistados relacionam a sustentabilidade à ideia de adoção de tecnologias e boas práticas. A ANDA cita a rápida expansão do ILPF para ilustrar o aumento de sustentabilidade no setor. Em pouco tempo, a área ocupada pelo ILPF já está próxima a 12 milhões de ha, área maior do que toda a ocupada pela cana e quase um terço da ocupada pela soja (ROQUETTI FILHO, 2017). O CESB (RIBAS, 2017) entende que o futuro

⁴ A Mesa Redonda da Soja Responsável é uma organização da sociedade civil que promove a produção, o processamento e a comercialização responsável da soja em nível global, composta pelos principais representantes da cadeia de valor da soja e membros da sociedade civil do mundo inteiro.

do negócio soja está comprometido com a questão ambiental, caso contrário, o produtor não estaria mais no mercado. A busca pela sustentabilidade não é somente uma exigência legal, mas uma necessidade de mercado, de produtividade e de retorno do negócio que obrigou o produtor rural a adotar práticas mais sustentáveis, tais como terraceamento, curva de nível, rotação de culturas, correção de perfil e assim por diante. O MAPA (LIMA, 2017) cita as caravanas da soja como uma iniciativa para a sustentabilidade em que os produtores recebem orientação sobre tecnologias, tipo de manejo a ser adotado, gestão da propriedade e outros. Para a ABIOVE, a busca pela regularização ambiental das propriedades, por parte dos produtores rurais, demonstra a busca pela sustentabilidade (AMARAL, 2017).

Uma ideia compartilhada entre os entrevistados é a necessidade de adotar boas práticas de produção. Para o CESB, o meio ambiente faz parte do sistema produtivo que abrange todos os fatores de produção. Para a ABIOVE, a necessidade econômica vai selecionando as melhores práticas e impondo a adoção de práticas e tecnologias para a redução do impacto ambiental, e adotar boas práticas de produção é uma forma de atender à legislação, o que contribui para melhorar os indicadores de sustentabilidade (AMARAL, 2017). Fica claro nessa afirmação que, mais uma vez, a questão econômica determina a relevância da questão ambiental. As melhores práticas são selecionadas pela necessidade econômica, e não pela importância ambiental que podem ter. Além disso, as boas práticas são vistas como forma de atender a uma legislação e contribuir para a melhoria de indicadores de sustentabilidade. É uma lógica muito ligada ao mercado. Evidenciamos que a dimensão ambiental ainda não é vista como uma forma de manutenção da capacidade produtiva, em que os recursos naturais necessários para a produção e a manutenção da vida são finitos.

Para a ANDA, apesar das melhorias na conservação do solo alcançadas com a adoção do plantio direto, ainda é preciso avançar bastante (ROQUETTI FILHO, 2017). Para a APROSOJA, a agricultura empresarial precisa investir dinheiro; perder solo rico com nutrientes seria perder dinheiro, uma vez que o principal ativo da propriedade rural é o solo (SILVA, 2017, informação verbal). A ABIOVE (AMARAL, 2017) também entende que o solo é o maior ativo da propriedade rural e que o produtor rural tem que adotar práticas sustentáveis como o plantio direto. A prática do plantio direto surgiu com a intenção de combater a erosão do solo, principal ativo da propriedade, como vimos acima, na fala dos entrevistados. Aqui identificamos um exemplo prático de quando a questão econômica puxa a questão ambiental. Apesar da importância para o controle da erosão de solo e da manutenção da umidade no solo, é um sistema que usa herbicida, um tipo de agrotóxico, no seu processo, o que gera uma série de questionamentos por parte de ambientalistas, pelo risco de contaminação existente.

Com relação ao desmatamento, há um entendimento generalizado de que a divulgação dos dados deveria ser qualificada, diferenciando o legal do ilegal. Para a APROSOJA (SILVA, 2017), ambientalistas e ONGS tratam o Brasil como se fosse o maior desmatador do mundo e não é, pois, o país tem 62% de áreas conservadas; a Associação cita estudo da Embrapa que demonstrou que o maior preservador do meio ambiente é o produtor rural, que tem que manter as áreas de preservação permanente e de reserva legal. Além disso, existem mais ativos florestais dentro das áreas privadas e com responsável lá dentro, diferentemente da maioria das áreas públicas de conservação. A ABIOVE lembra que a legislação permite a realização de desmatamentos dentro de determinadas regras e sugere que a divulgação dos dados do CAR fornecerá informações qualificadas (AMARAL, 2017).

Um dos principais desafios da cadeia produtiva da soja são a questão sanitária e o uso de agrotóxicos. Na verdade, o desafio é melhorar o processo de registro de agrotóxicos que, na opinião da APROSOJA, é muito moroso e deveria funcionar como em outros países onde existe apenas um órgão fiscalizador, e não três órgãos licenciadores. Mas, para isso, a pena e a punibilidade para as irregularidades deveriam ser pesadas e efetivas. Para a ANDA (ROQUETTI FILHO, 2017), a maioria dos problemas com agrotóxicos ocorre devido ao gargalo no processo de registro, que tem previsão de quatro meses na lei e leva até dez anos. A bancada ruralista no Congresso já começou a se movimentar, e o deputado Covatti Filho apresentou um projeto de lei, o PL 3.200/2015, que simplifica procedimentos para o registro de novos agrotóxicos, facilita o uso de genéricos, cria um único órgão federal para cuidar do assunto, diminui o poder dos estados na fiscalização e muda o nome de agrotóxicos para defensivos fitossanitários. É uma ideia que tenta jogar para o Poder Público a responsabilidade por possíveis problemas causados pelo uso dos agrotóxicos e não trata do seu uso correto. Questões como poluição de corpos hídricos e doenças e mortes causadas pelo uso inadequado de agrotóxicos simplesmente não aparecem.

A APROSOJA (SILVA, 2017) entende que a transgenia poderia ser uma grande aliada na redução do consumo de agrotóxicos, mas que os ambientalistas também são contra. Ao analisarmos o gráfico da **Figura 8**, podemos notar que, na prática, isso não ocorreu. A Lei de Biossegurança, que liberou os transgênicos, é de 2005, e observamos um aumento considerável no consumo de agrotóxicos, que passou de cerca de 200 mil toneladas de ingrediente ativo para cerca de 550 mil toneladas de ingrediente ativo em um prazo de doze anos. Já a área de produção passou de cerca de 64 milhões de ha para 71 milhões de ha. Ou seja, a ideia preconizada de que a transgenia poderia ajudar na redução do consumo de agrotóxicos não se confirmou até agora;

pelo contrário, o aumento no uso de agrotóxicos foi proporcionalmente muito superior ao aumento da área de produção.

Figura 8 – Vendas de agrotóxicos e afins no Brasil no período de 2002 a 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Ibama (2016).

Uma ideia que está diretamente relacionada com o desmatamento é a adoção de tecnologias e a busca constante pelo aumento da produtividade. A partir da Moratória da Soja, o custo de aumentar a produção por meio da expansão de área sobre florestas ficou tão alto que passou a ser mais viável investir em tecnologias e práticas para aumento da produtividade.

6.3 DISCURSOS

Neste subcapítulo, reunimos os discursos coordenativos, que são aqueles que ocorrem entre os decisores ou responsáveis políticos e tendem a assumir a forma de debates fechados fora da vista pública, seja porque as ideias não podem ser aprovadas, seja porque eles podem ser considerados demasiadamente técnicos para capturar o interesse público. Os discursos comunicativos que são aqueles que ocorrem entre os atores políticos e o público; os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar as ideias políticas para o público em geral. O discurso coordenativo tem girado muito em torno do aumento de produtividade para evitar a expansão

de área plantada, e o discurso comunicativo mais utilizado é com relação à adoção de boas práticas produtivas.

Com relação ao papel da CS, os entrevistados possuem visões semelhantes. A APROSOJA entende que a CS é o local onde os produtores rurais levam os assuntos que estão “pegando”, discutem, às vezes com participação de especialistas externos, e encaminham ao ministro da Agricultura a solicitação de providências (SILVA, 2017). Para o CESB, o papel da CS é exprimir e ouvir todos os setores da cadeia que podem levar seus questionamentos, seus problemas e suas sugestões na busca de soluções, porque não adianta levar problema sem apresentar propostas de solução (RIBAS, 2017). Na visão do MAPA (LIMA, 2017), é o local onde são discutidos, técnica e politicamente, quais ações serão tomadas para os assuntos tratados; a CS funciona na base do consenso. O MAPA deu um exemplo de duas situações: uma com consenso e outra com dissenso. Na discussão da COP-21, não houve consenso na CS, e a recomendação foi a de que as entidades procurassem suas associações para se manifestarem diretamente ao órgão responsável, no caso, o MMA. Na discussão do Código Florestal, houve consenso, e a CS se posicionou conjuntamente para propor alterações de interesse do setor no Código. Para a ABIOVE, a CS é um ambiente favorável para o setor levar e discutir problemas e propor soluções sem ser uma câmara deliberativa, mas de assessoramento ao Ministro da Agricultura (AMARAL, 2017).

Uma das tecnologias utilizadas e com grande questionamento ambiental é o uso de agrotóxicos. A APROSOJA (SILVA, 2017) explica que o Brasil é um país tropical onde o clima favorece a incidência de pragas e doenças, diferentemente de países com clima temperado, onde há alguns meses com neve e a disseminação de pragas é muito menor. Argumenta ainda que os custos com agrotóxicos vêm aumentando muito, passando de 20 dólares por ha para mais de 100 dólares por ha. O MAPA e a ANDA (LIMA, 2017; ROQUETTI FILHO, 2017) concordam com a APROSOJA sobre o processo de registro de agrotóxicos ser moroso e precisar de mais agilidade, uma vez que demora cerca de dez anos, quando deveria levar quatro meses. Além da proposta de tornar o processo mais ágil, a APROSOJA (SILVA, 2017) entende que existe um trabalho a ser feito com o Manejo Integrado de Pragas – MIP e que é necessário investir em programas, como o da EMBRAPA, de produção de inimigos naturais. A produção orgânica, que poderia ser uma alternativa ao uso dos agrotóxicos, ainda não possui escala para substituir a produção convencional.

Uma alternativa para reduzir o uso de agrotóxicos é o uso da transgenia, na opinião da APROSOJA (SILVA, 2017). A ideia é que plantas resistentes a determinadas pragas necessitem de menos aplicações de agrotóxicos ou talvez nenhuma aplicação. No entanto, essa é uma

questão controversa, pois críticos afirmam que em alguns casos não se usam menos agrotóxicos, e sim, usa-se apenas um determinado tipo, que é o que a empresa proprietária do transgênico comercializa. Essa questão já foi alvo de conflito entre atores na CS. De um lado, os exportadores preocupados com a introdução de novos transgênicos sem a segurança da aprovação dos importadores e, do outro, os produtores visualizando uma forma de reduzir custos de produção e aumentar a produtividade. A ABIOVE (AMARAL, 2017) explica que a transgenia é um assunto que ultrapassa as fronteiras do país e, uma vez que misturou o transgênico com o convencional, não se separa mais. O MAPA (LIMA, 2017) alerta que alguns países são tão cruéis nas exigências para importação da soja brasileira, que o meio ambiente passa a ser usado como barreira não tarifária, e essa era a preocupação dos exportadores com os novos produtos transgênicos.

Com relação às políticas públicas, a APROSOJA (SILVA, 2017) afirma que a política ambiental é restritiva ao obrigar o produtor rural a manter em torno de 35% do seu patrimônio intocável. Ademais, cobra-se muito do produtor rural o cumprimento do Código Florestal, mas, após cinco anos da publicação da lei, o Governo ainda não regulamentou completamente o Código, ou seja, não fez a sua parte. Ainda sobre o Código Florestal, a APROSOJA relata preocupação com a insegurança jurídica causada pelas ADINs nas quais o Ministério Público e ONGs questionam uma lei que já está em vigor e com vários produtores buscando seu cumprimento. Mais uma vez, cita o Governo ao lembrar que este incentivou o desmatamento ao assentar milhares de pessoas na Amazônia para produzir. Além de ser o Código Florestal mais restritivo do mundo, ainda ficam discutindo uma maior restrição.

O CESB entende que falta uma política agrícola definida e efetiva que reflita diretamente o planejamento do produtor. Afirma também que, apesar de ser o primeiro produto nas exportações brasileiras e responsável pelo superávit na balança comercial, a soja ainda é relegada a quarto, quinto plano dentro das políticas governamentais. E cita o exemplo da política americana, que permite ao produtor planejar, para daqui a dez anos, a sua remuneração, seu seguro agrícola e outros processos que pode trabalhar em longo prazo.

Um dos discursos comunicativos mais usados pelos entrevistados é com relação à adoção de boas práticas para aumentar a produção. Um desses discursos é o Programa Soja Plus. A ABIOVE (AMARAL, 2017) contou que o Soja Plus nasceu após os produtores deixarem a Mesa Redonda da Soja Responsável por não aceitarem o desmatamento zero, quando a legislação brasileira permite o desmatamento em diferentes percentuais, e na busca das empresas compradoras de soja por um sistema de melhoria contínua da sustentabilidade na cadeia produtiva da soja. De acordo com a ABIOVE, o Soja Plus nasceu do entendimento de

que na maior parte das vezes o produtor quer cumprir a legislação, porém, muitos não possuem recursos para isso e têm pouco acesso a informação. Então, o programa leva conhecimento ao produtor para que ele possa fazer sua autogestão ambiental. Como não se muda a cabeça das pessoas do dia para a noite, o programa faz uma educação continuada. O programa é diferente de um processo de certificação que só iria alcançar quem já estava em um nível de atendimento das condições de sustentabilidade bem próximo do ideal. Isso não iria melhorar o que o setor precisava, que era elevar a média como um todo. A mensagem passada ao produtor rural é que o Programa não está ali para punir, como em um processo de certificação, e sim para mostrar o caminho da sustentabilidade em longo prazo. Entre os principais resultados do Programa, disponíveis no *Relatório de Realizações* (SOJA PLUS, 2017), podemos citar os seguintes: assistência técnica desde 2011 em 1.322 propriedades; propriedades inscritas no Programa representam cerca de 8% da produção nacional, com 7,15 milhões de toneladas e uma área de 2,4 milhões de ha.

Outro discurso comunicativo utilizado sobre boas práticas são as ações implementadas pelo Comitê Estratégico Soja Brasil – CESB. Uma das ações são as caravanas, realizadas em parceria com a APROSOJA, que passam pelas áreas produtivas levando orientação sobre tecnologias, tipo de manejo a ser adotado, gestão da propriedade e outros. Outra ação é o desafio de máxima produtividade, cujo objetivo é provocar e motivar o produtor rural a buscar o máximo de produtividade com sustentabilidade, rentabilidade e qualidade de vida para ele, seus funcionários e a comunidade onde a propriedade está inserida.

O discurso de falta de informação qualificada é usado para justificar o uso de agrotóxicos, de transgênicos e negar a participação no desmatamento ilegal. Na opinião da APROSOJA (AMARAL, 2017), não há como produzir sem agrotóxicos em um país de clima tropical onde a disseminação de pragas e doenças é propícia. A justificativa é que a expectativa de vida era menor antes dos agrotóxicos e que hoje encontramos pessoas acima de 80 anos e com saúde boa. Se os agrotóxicos fizessem tão mal, não teríamos isso. A ANDA (ROQUETTI FILHO, 2017) explica que o que existe é muita desinformação com relação aos agrotóxicos e que, geralmente, ocorre desconformidade com relação ao registro, e não com uma concentração de princípio ativo maior do que o recomendado. Com relação aos transgênicos, a ABIOVE afirma que são seguros e confiáveis porque foram aprovados pela CTNBio e o que é ruim é a imagem passada para a sociedade. Com relação ao desmatamento, a queixa é a não diferenciação entre o legal e o ilegal. Nesse ponto, a APROSOJA (SILVA, 2017) usa dados da EMBRAPA para mostrar que o maior preservador do meio ambiente é o produtor rural e que

existem mais ativos florestais em áreas particulares, com algum responsável lá, do que em áreas públicas, muitas sem nenhum responsável.

Outro discurso usado pela APROSOJA (SILVA, 2017) para tirar o foco dos produtores rurais no desmatamento ilegal é afirmar que os principais vilões do meio ambiente são as cidades, e não as propriedades rurais. A Associação explica que as casas, diferentemente das propriedades, não são obrigadas a manter área verde. Ademais, defende que o grande problema do Brasil é a impunidade e para isso, não há lei que resolva. Não adianta ter a lei mais restritiva do mundo e criar a sensação nas pessoas de que não adianta fazer o certo porque quem faz errado é anistiado posteriormente. Podemos observar isso no novo Código Florestal, quando ele anistiou desmatamentos cometidos por proprietários quando a lei vigente à época já proibia essa prática. Esse tipo de ação do Governo ilustra bem a explicação da APROSOJA, pois beneficiou o produtor que agiu fora da lei e agora possui uma área maior para trabalhar e penalizou o produtor rural que cumpriu a lei e hoje possui uma área menor para explorar. O recado do Governo é que os produtores não precisam cumprir a legislação, pois daqui a pouco se muda a lei para adequá-la àqueles que estão fora.

Quadro 11 – Resumo dos principais discursos comunicativos da soja para a sociedade

O setor desenvolveu e implementou o Programa Soja Plus, um programa bem sucedido de gestão social, econômica e ambiental da propriedade rural que tem como objetivo conciliar a produção agrícola com a conservação dos recursos naturais e proporcionar a melhoria da saúde e da segurança no trabalho rural.
A falta de informação qualificada, ou desinformação, é usada para justificar o uso de agrotóxicos, de transgênicos e negar a participação no desmatamento ilegal.
O maior preservador do meio ambiente é o produtor rural e que existem mais ativos florestais em áreas particulares, com algum responsável lá, do que em áreas públicas, muitas sem nenhum responsável.
Os principais vilões do meio ambiente são as cidades e não as propriedades rurais.
Não adianta ter a leis mais restritiva do mundo se o grande problema do país é a impunidade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou identificar como a dimensão ambiental vem sendo tratada no âmbito de duas câmaras setoriais do MAPA, por meio da identificação das ideias e dos paradigmas predominantes e dos discursos utilizados.

No estudo, conseguimos identificar e descrever três junções críticas, sendo duas na Câmara Setorial do Álcool e Açúcar e uma na Câmara Setorial da Soja. Na primeira, identificamos a primeira junção crítica na decisão do governo federal, entre os anos de 2003 e 2006, que investiu no etanol como produto ambientalmente sustentável. A segunda junção crítica ocorreu com as metas estabelecidas no Acordo de Paris, em 2015, no qual os biocombustíveis foram reconhecidos como opção no combate às mudanças climáticas. Na Câmara da Soja, identificamos a Moratória da Soja como uma junção crítica. Após a análise, é possível identificar algumas diferenças entre as duas câmaras:

- a) a CS do Álcool e Açúcar possui hoje um discurso ambiental maior do que a Câmara Setorial da Soja. Isso pode ser explicado pelo fato de a primeira reunir os dois produtos principais, sendo um deles o etanol. A CS da Soja não abarca o biodiesel e, por isso, a discussão sobre biocombustível para cumprimento da meta de redução de emissões está acontecendo no âmbito da CS do Biodiesel;
- b) a CS do Álcool e Açúcar trata questões ambientais resultantes do processo produtivo como questões equacionadas, e essa é uma das características da dependência de trajetória ocorrida a partir da primeira junção crítica. Ou seja, uso da queimada na colheita, destinação da vinhaça, cumprimento do Código Florestal já foram discutidos, e as usinas e os produtores precisam cumprir o que foi estabelecido. Na CS da Soja, ainda existem questões ambientais a serem equacionadas, como, por exemplo, o uso de agrotóxicos devido aos problemas fitossanitários e o cumprimento do Código Florestal, que alguns “radicais” insistem em discutir no âmbito do Supremo Tribunal Federal, conforme opinião da APROSOJA;
- c) ideia de sustentabilidade focada no etanol como combustível limpo na CS de Álcool e Açúcar e ideia de sustentabilidade focada na adoção de boas práticas de produção na CS da Soja.

Foi possível identificar também algumas semelhanças em termos de discurso:

- a) sustentabilidade ambiental alcançada com o cumprimento da legislação vigente;

- b) meio ambiente não é considerado uma barreira para a cadeia produtiva, ele é um dos fatores de produção. No entanto, representantes das duas câmaras consideram os “radicais” e o “Ministério do Meio Ambiente” como uma barreira. Os primeiros por ficarem discutindo legislação já aprovada e o segundo pelas decisões de gabinete, sem diálogo com o setor que será impactado;
- c) as duas câmaras reclamaram de que a falta de informações qualificadas, como a que permita distinguir o desmatamento legal do ilegal, é um dos maiores desafios para a imagem do setor;
- d) a pressão do mercado, exigindo sustentabilidade de produtos e processos, tem contribuído para a incorporação da dimensão ambiental nos dois setores analisados, mesmo que em graus diferentes;
- e) o uso cada vez maior de tecnologias é apontado como o caminho para aumentar a produtividade e melhorar a sustentabilidade dos setores.

Consideramos que a hipótese foi confirmada uma vez a incorporação da sustentabilidade ambiental está ligada às ideias e ao paradigma de desenvolvimento agropecuário predominantes nas duas câmaras setoriais. A câmara setorial do álcool e açúcar possui o paradigma de desenvolvimento agropecuário focado no aumento de produção de etanol como produto que contribui no combate à mudança do clima e a ideia de sustentabilidade está ligada à eliminação da queimada, destinação adequada da vinhaça, cogeração de energia e etanol de segunda geração. Já a câmara setorial da soja possui o paradigma de desenvolvimento agropecuário focado no aumento da produção por meio do uso de insumos e ideia de sustentabilidade ligada a adoção de boas práticas.

A cadeia do álcool e açúcar parece ter incorporado um pouco mais do que a cadeia da soja, e o etanol sendo um biocombustível que poderá auxiliar o combate às mudanças climáticas pode ajudar a explicar essa diferença. Para ser considerado um produto sustentável, a cadeia do álcool e açúcar teve que equacionar questões que eram ambientalmente negativas para sua imagem. A cadeia da soja, ao não tratar do biocombustível biodiesel, não teve essa discussão tão aprofundada. Pode ser que a CS do Biodiesel esteja fazendo essa discussão e se encontre no mesmo nível da CS do Álcool e Açúcar. Mas, enquanto a cadeia está discutindo a soja basicamente como alimento, e diante do desafio de aumentar a produção, conforme previsão da FAO, a dimensão ambiental é uma externalidade negativa e mais acessória à questão econômica do que parte do processo produtivo.

Outro ponto que chama a atenção é a visão de que a tecnologia suprirá a demanda necessária de aumento de produção e que isso significa sustentabilidade. De um lado, o efeito

poupa terra causado pelas tecnologias é benéfico, pois implica usar uma menor área para obter uma produção maior, o que ajuda a preservar nossa vegetação nativa. O desmatamento é um dos maiores emissores de gases de efeito estufa do país, o que contribui para o aumento nas mudanças climáticas. No entanto, esse uso de tecnologias implica usar cada vez mais insumos, e o Brasil é altamente dependente da importação de muitos deles. Além disso, o uso excessivo ou de forma inadequada pode provocar impactos ambientais, como contaminação de lençóis freáticos e contribuir para o aumento nas emissões de gases de efeito estufa. E aqui fica um questionamento: em um país como o Brasil, onde temos pouco mais de 60% de áreas preservadas, qual o limite de não desmatar e intensificar o uso de insumos?

Este é um estudo exploratório que abordou apenas duas das trinta e duas câmaras setoriais existentes hoje no MAPA. Abre-se assim uma avenida de pesquisas futuras abordando e aprofundando o estudo nas demais câmaras setoriais, inclusive com outras fontes de dados. Outra oportunidade de estudo futuro é investigar se a legislação ambiental aprovada por um Congresso com uma forte bancada ruralista é o caminho para a sustentabilidade, ou seja, se o cumprimento da legislação é suficiente para alcançarmos o tão sonhado desenvolvimento sustentável.

Após três décadas da disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável, nós ainda não conseguimos alcançar o ponto de equilíbrio entre os três pilares que compõem o conceito – ambiental, econômico e social –, apesar dos avanços que vêm acontecendo ao longo dos anos. Para alcançar o desejado ponto de equilíbrio, os setores produtivo e ambiental precisarão dialogar sem radicalismos na busca de um caminho do meio.

REFERÊNCIAS

- ABIOVE. **Moratória da Soja**. São Paulo, [2016]. Disponível em: <<http://www.abiove.org.br/site/index.php?page=moratoria-da-soja&area=NS0zLTE=>>>. Acesso em: ago. 2017.
- AMARAL, Daniel Furlan. **Daniel Furlan Amaral: entrevista** [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabeça. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.
- ANDERSON, P. **Câmaras Setoriais: histórico e acordos firmados 1991/1995**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 667).
- ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 1-30, 2º sem. 1991.
- ASSAD, Eduardo; PINTO, Hilton Silveira. **Aquecimento global e cenários futuros da agricultura brasileira**. São Paulo: Embaixada Britânica, 2008.
- BACCARO, Lucio. What is alive and what is dead in the Theory of Corporatism. **British Journal of Industrial Relations**, Malden, USA, v. 41, n. 4, p. 683-706, dec. 2003.
- BLYTH, Mark; HELGADOTTIR, Oddny; KRING, William. Ideas and Historical Institutionalism. In: FIORETOS, Orfeo; FALETTI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Orgs.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 184-208.
- BONSUCRO. **Bonsucro Outcome Report 2017**. London, jun. 2017. 53 p. Disponível em: <http://www.bonsucro.com/wp-content/uploads/2017/01/Bonsucro-Outcome-Report-2017_Final.pdf>. Acesso em: out. 2017.
- _____. **Um guia para a Bonsucro**. Londres, 2013. 14 p. Disponível em: <www.bonsucro.com/wp-content/uploads/2017/01/PORTUGUESE-A-Guide-to-Bonsucro-FINAL_DEC2013.pdf>. Acesso em: out. 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009**. Aprova o Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Desenvolvimento_Sustentavel/Agroenergia/Orientacoes_Tecnicas/ZAE_Cana.pdf>. Acesso em: out. 2016.
- _____. **Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8852.htm>. Acesso em: out. 2015.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **[Atas de reunião]**. Brasília, DF, 2008-2015.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Câmaras Setoriais e Temáticas**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono)**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF: MAPA/ACS, 2012.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil**. 2. ed. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC. **Balança comercial**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/balanca-comercial>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Ministério das Minas e Energia – MME. **RenovaBio: Nota Explicativa sobre a proposta de criação da Política Nacional de Biocombustíveis**. Brasília, DF, [2017]. 138 f.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Ambiental Rural – CAR. **Boletim Informativo do Cadastro Ambiental Rural**, nov. 2017. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car>>. Acesso em: dez. 2017.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Desenvolvimento Sustentável: biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, E. P.; VIANA, J. N. S. (Orgs.) **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 54-67.

CALDAS, Cid Jorge. **Cid Jorge Caldas: entrevista** [ago. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics and Public Policy. **Annu. Rev. Sociol.**, n. 28, p. 21-38, 2002.

_____. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, n. 27, p. 377-409. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1998.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CARDOSO, Mário Augusto de Campos. **Mário Augusto de Campos Cardoso: entrevista** [ago. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

CAWSON, A. Introduction – Varieties of corporatism: The importance of meso level of interest intermediation. In: A. Cawson (Org.). **Organized interest and the State: Studies in meso corporatism**. London: Sage, 1985.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – CEPEA/USP. PIB do Agronegócio Brasileiro. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CRAWFORD, S. E. S.; OSTROM, E. A grammar of institutions. **The American Political Science Review**, vol. 89, n. 3, p. 582-600, sep. 1995.

CROUCH, C. **Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DAPPER, S. N.; SPOHR, C.; ZANINI, R. R. Poluição do ar como fator de risco para a saúde: uma revisão sistemática no estado de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 30, n. 86, jan./abr 2016.

DINIZ, E. M.; BERMANN, C. Economia verde e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100024&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 28 out. 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Soja em números (safra 2016/2017)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

FAIRBRASS, Jenny. Exploring Corporate Social Responsibility Policy in the European Union: A discursive Institutional Analysis. **Journal of Common Market Studies**, 2011, v. 49, n. 5, p. 949-970, 2011.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FIORETOS, Orfeo; FALETTI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In: _____; _____; _____ (Orgs). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 18-49.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **FAOSTAT**. Rome, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GREENPEACE. **Comendo a Amazônia**. Amsterdã, 2006. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/7/comendo-a-amaz-nia.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

_____.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova** [online], n. 58, p. 193-223, 2003. ISSN 01026445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 18 out. 2016.

HODGSON, Geoffrey M. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**, vol. XL, n. 1, mar. 2006.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** (online), vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>>. Acesso em: 25 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS – IBAMA. **Histórico de Comercialização**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#historicodecomercializacao>>. Acesso em 1º de março de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. As negociações internacionais sobre as mudanças climáticas: avanços recentes e o papel brasileiro. In: _____. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF, 2010.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LARIMER, C. W.; SMITH, Kevin, B. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder: Westview Press, 2009.

LEAL, Marlon Arraes Jardim. **Marlon Arraes Jardim Leal: entrevista** [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

LEHMBRUCH, G. Concertazione e Struttura dei Networks Corporativi. In: GOLDTHORPE, J. H. (Ed.). **Ordine e Conflitto nel Capitalismo Moderno**: Bologna: Mulino, 1984.

LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. **American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 697-712, 2002.

LIMA, Alexandre Araujo de Moraes Andrade. **Alexandre Araujo de Moraes Andrade Lima**: entrevista [out. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

LIMA, Leandro Pires Bezerra de Lima. **Leandro Pires Bezerra de Lima**: entrevista [ago. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, jan./fev. 1997.

LUCERO, Everton Frask. **Everton Frask Lucero**: entrevista. [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, n. 29, p. 507-548, 2000.

MATSUOKA, Sizuo. Cana-energia: uma biomassa revolucionária. **Revista Opiniões**, Ribeirão Preto, ano 13, n. 49, p. 12, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://sucroenergetico.revistaopinioes.com.br/revista/detalhes/2-cana-energia-uma-biomassa-revolucionaria/>>. Acesso nov. 11/2017.

MEHTA, JAL. The varied roles of ideas in Politics: from whether to how. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert H. **Ideas and Politics in Social Sciences**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MILES, B M.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

MOURA, Débora de; BRISOLA, Marlon Vinícius. O Agronegócio e a Câmara Setorial no Brasil – um modelo a ser seguido. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48, Campo Grande, MS, 2010. **Anais**. Campo Grande: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, n. 1. p. 97-112, 1991. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PANIZZA, Francisco and MIORELLI, Romina. Taking Discursive Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory. **Political Studies**, v. 61, p. 301-318, 2013.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World Politics**, n. 48, p. 143-79, jan. 1996.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

RIBAS, Luiz Nery. **Luiz Nery Ribas**: entrevista [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

RIVERO, Sérgio et al. Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, jan./abr. 2009.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

ROMÃO, Eduardo Vasconcellos. **Eduardo Vasconcellos Romão**: entrevista [out. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

ROQUETTI FILHO, David. **David Roquetti Filho**: entrevista [nov. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, FUNDAP, 1993.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, DANIEL ET COX, ROBERT H. **Ideas and Politics in Social Sciences**, Oxford, Oxford University Press, 2011.

_____. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25. 2010.

_____. The explanatory power of Ideas and Discourse. **Annual Review Politic Science**, n. 11, p. 303-326, 2008.

_____.; RADAELLI, Claudio M. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. **West European Politics**, vol. 27, n. 2, p. 183-210, mar. 2004.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **The review of Politics**, Cambridge University Press, vol. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SHEPSLE, Kenneth A. Rational Choice Institutionalism. In: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. **Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento Sustentável: um conceito multidisciplinar. In: _____; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SILVA, Glauber Silveira da. **Glauber Silveira da Silva: entrevista** [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

SIMÕES, Mariângela Rebuá de Andrades. **Mariângela Rebuá de Andrade Simões: entrevista** [ago. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

SOIFER, Hillel David. The Causal Logic of Critical Junctures. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, p. 1572–1597, 2012.

SOJA PLUS. **Relatório de realizações 2017**. [São Paulo], 2017. 20 p.

SOUSA, Eduardo Luis Leão de. **Eduardo Luis Leão de Sousa: entrevista** [set. 2017]. Entrevistador: Rodrigo Gonçalves Sabença. Brasília, DF, 2017. Entrevista concedida para a dissertação A dimensão ambiental em duas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: álcool e açúcar e soja.

STADUTO, Jefferson Andronio Raimundo et al.. As Câmaras Setoriais do Agronegócio Brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45,2007, Londrina. Anais. Londrina: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2007.

STREECK, W.; THELEN, K. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: _____; _____. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

STRAUSS, Anselm L; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SWEDBERG, R. The Economic Sociology of Capitalism: An Introduction and Agenda. In: NEE, Victor; SWERDBERG, Richard (Orgs.). **The Economic Sociology of capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

TAKAGI, Maya. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. 2000. 130 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico,

Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA-DE-AÇÚCAR – UNICA. **A indústria da cana-de-açúcar**. São Paulo, [2008].

UNITED NATIONS – UN. **Report of the World Commission on Environment and Development “Our Common Future”**. [S.l], 1987. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2016.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE – WWF. **The growth of Soy: Impacts and Solutions**. Gland, Suíça, 2014.

ZURNIC, Marija. Discursive Institutionalism and Institutional Change. **Filozofija i Društvo**, v. XXV, n. 2, 2014.

ANEXO A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

CS Álcool e Açúcar

A) Geral (todos os entrevistados)

Nome:

Instituição:

Período em que participa da Câmara:

- a) Quais são os principais desafios da cadeia produtiva?
- b) Como estes desafios estão sendo pensados, debatidos na CS?
- c) O meio ambiente é uma limitação ou barreira para atingir estes desafios?
- d) O desenvolvimento sustentável já é uma realidade? Por quê?
- e) Pontuar eventos/temas/problemas críticos para a sustentabilidade que foram

tratados na CS.

f) Você considera que houve alguma mudança em relação à adoção de práticas e tecnologias para a redução do impacto ambiental? Quais? Por quê?

g) Como a temática ambiental era tratada na CS?

h) Qual a importância de discutir questões ambientais dentro da CS? Você poderia citar as principais questões ambientais que foram discutidas no período em que participou?

i) Na sua opinião, houve alguma mudança na forma como a CS tratava a temática ambiental na sua época para os dias atuais? Se sim, quais?

B) Específico

UNICA

1) Quais os problemas apresentados na portaria do Inmetro em 2008?

2) Quais encaminhamentos foram dados no âmbito da Câmara? E fora dela?

3) Houve algum avanço na certificação socioambiental no setor sucroenergético?

4) Qual foi o entendimento entre o MMA e o MAPA sobre o papel da agricultura dentro da agenda de mudanças climáticas?

5) Houve alguma mudança após esse entendimento?

6) Qual a participação da agricultura na agenda de mudanças climáticas atualmente?

7) A agenda estratégica contemplava demandas para a COP-21?

- 8) A agenda foi atualizada?
- 9) Como está a agenda estratégica atualmente?

ORPLANA

1) Na área industrial, o setor considera que questões como vinhaça, uso da água e outras questões que eram considerados problemas ambientais já estão equacionadas. Na área agrícola, ainda existem problemas ambientais a serem equacionados, como, por exemplo, uso de agrotóxicos, uso da queimada, cumprimento do Código Florestal, etc.?

MME

1) Em atas de reuniões antigas, havia muita reclamação quanto ao tratamento dado pelo Governo à cogeração. Como o MME vê e trata a cogeração atualmente?

2) O RenovaBio surgiu a partir dos compromissos assumidos pelo Brasil na COP-21. Qual o papel da CS na elaboração da política RenovaBio? E na implementação? Como a CS reagiu ao RenovaBio?

3) Um dos valores do RenovaBio é a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Na sua opinião, o desenvolvimento sustentável já é uma realidade para o setor? Por quê?

MMA

1) Qual o papel do etanol no cumprimento da meta de redução de emissões assumida pelo Brasil na COP-21?

FEPLANA

1) Como foi tratada a região Nordeste com relação ao fim das queimadas?

2) Como está sendo realizada a colheita atualmente na região Nordeste?

3) Na área industrial, o setor considera que questões como vinhaça, uso da água e outras questões que eram considerados problemas ambientais já estão equacionadas. Na área agrícola, ainda existem problemas ambientais a serem equacionados, como, por exemplo, uso de agrotóxicos, uso da queimada, cumprimento do Código Florestal, etc.?

MRE

1) Como se dá a participação do Brasil no GBEP?

2) Como se dá a participação do setor privado no GBEP?

3) Quais os principais resultados alcançados pelo GBEP até hoje?

CNI

1) Vocês acabaram de publicar um documento, intitulado *O Setor Sucroenergético em 2030*. O que motivou a elaboração do documento? É uma proposta de planejamento para o setor alcançar a meta assinada pelo Brasil no Acordo de Paris? A CS participou da construção do documento? Se sim, como? Qual o papel da CS no alcance da meta para 2030?

2) Na agenda estratégica, em “Ações de produção, produtos, pesquisa e desenvolvimento e inovações”, consta um item que trata da expansão sustentável dos canaviais em áreas de pastagem degradada. Então existe a previsão de aumentar a área de produção para atender à demanda? Apenas investimento em tecnologia não será o suficiente para atingir a meta? O que vocês entendem por expansão sustentável?

CS Soja

A) Geral (todos os entrevistados)

Nome:

Instituição:

Período em que participou da Câmara:

a) Quais são os principais desafios da cadeia produtiva?

b) Como estes desafios estão sendo pensados, debatidos na Câmara Setorial?

c) O meio ambiente é uma limitação ou barreira para atingir estes desafios? Ou é um desafio?

d) O desenvolvimento sustentável já é uma realidade para o setor? Por quê?

e) Pontuar eventos/temas/problemas críticos para a sustentabilidade que foram tratados na Câmara Setorial.

f) Você considera que houve alguma mudança em relação à adoção de práticas e tecnologias para a redução do impacto ambiental? Quais? Por quê?

B) Específico**APROSOJA**

1) A preocupação com a expansão agrícola e o Código Florestal sempre existiu ou passou a ser uma existir por algum motivo especial?

2) A EMBRAPA chegou a apresentar o estudo? Se sim, o que ele apontava?

3) Como o assunto foi recebido e discutido no âmbito da Câmara?

4) Qual foi o encaminhamento adotado pela Câmara sobre a preocupação com o prazo para averbação da reserva legal?

5) A Câmara participou da discussão do Código Florestal? Se sim, qual foi o posicionamento?

6) O CAR resolveu a preocupação com o prazo da averbação?

7) Na sexta reunião (2009), a consultora Samanta Pimeda convocou as entidades representativas a defenderem tecnicamente o Código Florestal frente aos ambientalistas. A APROSOJA participou dessa ofensiva? Quais os principais pontos defendidos contra os ambientalistas?

Contextualização: na vigésima quarta reunião (2014), o Senhor apontou o CAR e o registro de agrotóxicos como temas prioritários para o setor.

8) Por que os temas foram considerados prioritários?

9) Quais ações ou encaminhamentos foram adotados pela Câmara sobre os dois temas?

ANDA

Contextualização: na trigésima primeira reunião (2015), o Senhor apresentou um estudo sobre o impacto nas emissões por meio do uso de fertilizantes.

1) Quais os resultados alcançados pelo estudo?

2) Como a Câmara recebeu o estudo?

3) O estudo foi utilizado/apresentado na COP em Paris?

4) O estudo desdobrou em alguma ação por parte da Associação? E no âmbito da Câmara?

ABIOVE

Contextualização: Na primeira reunião, em 2008, a ABIOVE comentou sobre a dificuldade na articulação com ONGs estrangeiras, que muitas vezes divulgam informações distorcidas que não contribuem para o debate responsável da questão, e pontuou que uma das

estratégias das ONGs é atuar sobre elos isolados da cadeia, como as indústrias/ exportadores. Na quarta reunião, em 2009, a ABIOVE ressaltou a importância de o MMA e ONGs reconhecerem a não responsabilidade da soja no desmatamento da Amazônia.

- 1) Quais foram as principais dificuldades com as ONGs estrangeiras?
- 2) O que mudou de um ano para o outro?
- 3) O que é o Programa Soja Plus?
- 4) O que motivou a elaboração do Programa?
- 5) Quem participou da elaboração?
- 6) Como foi a recepção na Câmara Setorial?
- 7) Quais os resultados?
- 8) Como o Programa apoiou ou vem apoiando os produtores?
- 9) Qual a importância do Programa para a ABIOVE?
- 10) O que o Programa prevê em relação ao uso de agrotóxicos?
- 11) Houve algum caso de exportação prejudicada por uso de produtos transgênicos não aprovados na União Europeia?
- 12) Como essa questão foi tratada no âmbito da Câmara Setorial? Houve algum encaminhamento?

CESB

- 1) O CESB tem uma preocupação com a produtividade e a rentabilidade, mas vocês têm algum trabalho de mobilização, de informação, ou seja, seria um trabalho de extensão rural?
- 2) Vocês possuem algum relatório demonstrando os resultados alcançados ao longo desses anos?

MAPA

- 1) A Câmara participou da discussão do Código Florestal? Como?
- 2) Quais os principais atores que trouxeram as discussões ambientais para a Câmara?