



JOÃO MARCOS CAIXETA FRANCO

**ATUAÇÃO DAS CÂMARAS TÉCNICAS APÓS ALTERAÇÕES
DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA - MG
SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL**

LAVRAS – MG

2019

JOÃO MARCOS CAIXETA FRANCO

**ATUAÇÃO DAS CÂMARAS TÉCNICAS APÓS ALTERAÇÕES DO CONSELHO
ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA - MG SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, área de concentração
em Gestão de Negócios, Economia e Mercados, para
obtenção do título de Doutor.

Orientador

Prof. Dr. Antonio Carlos dos Santos

LAVRAS – MG

2019

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Franco, João Marcos Caixeta.

Atuação das Câmaras Técnicas após alterações do Conselho
Estadual de Política Agrícola – MG sob a ótica institucional / João
Marcos Caixeta Franco. - 2019.

188 p. : il.

Orientador(a): Antonio Carlos dos Santos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Lavras, 2019.
Bibliografia.

1. Economia de custos de transação. 2. Assimetria
informacional. 3. Conselho Estadual de Política Agrícola. I. Santos,
Antonio Carlos dos. II. Título.

JOÃO MARCOS CAIXETA FRANCO

**ATUAÇÃO DAS CÂMARAS TÉCNICAS APÓS ALTERAÇÕES DO CONSELHO
ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA - MG SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL**

**PERFORMANCE OF THE TECHNICAL CHAMBERS AFTER CHANGES OF THE
STATE COUNCIL OF AGRICULTURAL POLICY - MG UNDER
INSTITUTIONAL OPTICS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, área de concentração
em Gestão de Negócios, Economia e Mercados, para
obtenção do título de Doutor.

Aprovada em 22 de fevereiro de 2019.

Profª. PhD. Cristina Lelis Leal Calegario	UFLA
Prof. Dr. Gideon Carvalho de Benedicto	UFLA
Profª. PhD. Cristina Clara Ribeiro Parente.	U. Porto
Prof. Dr. Marcelo Lacerda Rezende	UNIFAL

Prof. Dr. Antonio Carlos dos Santos

Orientador

LAVRAS – MG

2019

*... por que tudo é possível,
por que tudo que é verdadeiramente importante durará para sempre.*

*À minha amada esposa Cláudia Gonçalves Silva Franco e
aos meus filhos João Samuel e Marcos Paulo, dádivas preciosas do Pai das Luzes.*

Dedico

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor da vida e ao seu filho Jesus Cristo, por vossa existência em meu ser!

À minha esposa Cláudia, por sua presença ao meu lado e, por vezes, indo adiante fazendo-me ousar. Junto a você e por você, galguei montanhas mais elevadas. Aos meus filhos, João Samuel e Marcos Paulo, pelo sentido que dão à minha vida!

À Universidade Federal de Lavras - Ufla e ao Departamento de Economia e Administração - DAE, pela acolhida e pela generosidade ao compartilhar o saber que, só assim, muito mais se multiplica. A todo corpo técnico e administrativo, meu reconhecimento.

À Universidade do Porto - UP e ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras - FLUP, pela abertura para a realização do Doutorado Sanduiche. Pela competência exemplar do corpo administrativo nos trâmites e retornos céleres nas mensagens trocadas. Registro meu reconhecimento à técnica Cristina Santos do Serviço de Relações Internacionais (International Office / Incoming Mobility) da UP, pela competência em sanar minhas dúvidas relativas ao processo de mobilidade respondendo-me com prontidão em vários e-mails, diariamente.

À Universidade Federal de Alfenas - Unifal, pela oportunidade e pelo apoio para desvendar novos caminhos. Ao corpo técnico e administrativo, pelo fundamental apoio durante todo o período de doutoramento.

À Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, pelos dados disponibilizados e pelas portas sempre abertas, pelos desafios e pelo aprendizado junto à técnicos competentes que se importam com o rural mineiro. Em especial, Marcelo Franco, José Carlos Campello de Castro, Lindomar Antonio Lopes, João Ricardo Albanez, Amarildo Kalil e Alexsandra Cândida da Silva.

Aos professores do DAE, Luiz Marcelo, Dany Flávio, Daniel Rezende, Antonio Carlos, Ricardo Reis, Mônica Cappelle, Ana Alice, Cristina Calegario, Joel Sugano, Mozar, Sabrina Soares, Gideon e Francisval. Almejo espelhar ao menos um pouco de vossos brilhos.

Aos membros da banca de defesa, Professoras(es) Cristina Clara Ribeiro Parente, Marcelo Lacerda Rezende, Gideon Carvalho de Benedicto, Cristina Lelis Leal Calegário e Antonio Carlos dos Santos, pelas valiosas sugestões que muito contribuíram para o aprimoramento deste estudo.

Ao professor e orientador Antonio Carlos dos Santos, pelo companheirismo, pelos sábios conselhos, pela paciência e pela sabedoria que me proporcionou.

À professora e minha supervisora em Portugal, Cristina Clara Ribeiro Parente, pela confiança e receptividade em terras d'alem mar, pelos ensinamentos fundamentais no tratamento metodológico das entrevistas e por proporcionar uma das experiências mais edificantes de minha carreira: o Doutorado Sanduiche na Universidade do Porto em Portugal.

Aos meus pais, Severo Fernandes Franco (*in memoriam*) e Sônia Caixeta Franco, sem os vossos ensinamentos e exemplo de vida, a jornada seria muito difícil. Aos meus queridos irmãos Mary, Ciro, Ricardo, Severo Jr., Luiz Alberto, Marília, e suas famílias, pelo estímulo e apoio incondicional. Amo vocês.

Às colegas e amigas, em especial, Mariane Figueira e Michelle Barbosa, tão presentes quando precisei.

Aos irmãos da Igreja Cristã Maranata, sempre solidários e repletos da mesma esperança.

A todos aqueles que o bom Deus colocou ao longo da minha jornada: os que se importam com o conhecimento e com o avanço da ciência em prol de uma sociedade melhor.

11:14 - Quando não há sábia direção, o povo cai; mas na multidão de conselheiros há segurança.

15:22 – Onde não há conselho, frustram-se os projetos; mas na multidão de conselheiros se estabelecem.

Provérbios, V.T. – Bíblia Sagrada

RESUMO

A abertura política e econômica e as exigências crescentes do mercado consumidor em qualidade, sustentabilidade e preços, constituíram um ambiente altamente competitivo, que no caso brasileiro, se intensificou a partir dos anos 90. As demandas dos diversos setores produtivos, então sob pressão, deveriam encontrar eco nos governos eleitos democraticamente a partir do surgimento de estruturas que viabilizassem a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas. Tal cenário exigiu uma nova postura do Estado para recepcionar as demandas e contribuições dos setores produtivos, o que propiciou o surgimento e a consolidação das Câmaras Técnicas. Nesse cenário, as Câmaras Técnicas do Conselho Estadual de Política Agrícola, CEPA, vinculadas à Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais foram criadas no ano de 2003, e passaram por uma reformatação ao final de 2004. As principais alterações regimentais do Cepa foram a distinção entre câmaras setoriais e câmaras temáticas, a limitação mínima e máxima para o número de representantes, a participação majoritária do setor privado, a coordenação das câmaras setoriais por representantes do setor privado e a criação dos comitês gestores das Câmaras Técnicas. No presente trabalho procurou-se responder se tais alterações regimentais do CEPA foram relevantes para melhorar a dinâmica dos trabalhos desse fórum e para criar um ambiente institucional favorável aos sistemas produtivos, possibilitando a redução de custos de transação nos setores estudados. A abordagem teórica se baseia na Nova Economia Institucional, NEI, utilizando especificamente a Economia dos Custos de Transação. Para compreender a motivação das alterações regimentais foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do CEPA. Com o intuito de identificar o perfil da atuação da Câmara Técnica Setorial do Café, CTCafé, e da Câmara Técnica Temática de Seguro e Crédito Rural, CTSCR, foram realizadas entrevistas com coordenadores e relatores. A partir do conteúdo das atas, utilizou-se a Análise de Correspondência para categorizar as questões trabalhadas nesses fóruns quanto à natureza se pertencentes a temáticas institucional, tecnológica ou organizacional. Por fim, selecionou-se algumas das demandas setoriais trabalhadas nessas Câmaras e utilizou-se a Análise Estrutural Discreta Comparada para avaliar a contribuição para a redução de custos de Transação no Sistema Agroindustrial, SAG. Os resultados apontam que as alterações regimentais trouxeram melhorias na dinâmica de funcionamento das Câmaras, especificamente nos quesitos, organização e planejamento, legitimidade da representação, interlocução técnica e redução de assimetria informacional. O perfil de atuação de ambas as Câmaras prevalece na solução de demandas do âmbito institucional, o que justifica, por parte do governo, a existência e a manutenção de tais mecanismos de interação com a sociedade civil organizada. Há evidências de contribuições para redução de custos de transação relativas a demandas trabalhadas nesses fóruns como nas restrições de acesso ao crédito rural impostas pelo zoneamento agroclimático de risco para alguns municípios de Minas Gerais, na proposição do Programa “Minas + Seguro”, no uso da produtividade média municipal como parâmetro para indenização de produtores rurais que adquirem o seguro rural, e finalmente, na definição de atributos de qualidade em licitações públicas para a compra de café.

Palavras-chave: Nova Economia Institucional. Economia de Custos de Transação. Câmara Técnica. Assimetria Informacional. Café.

ABSTRACT

The political and economic openness and the growing demands of the consumer market for quality, sustainability and prices constituted a highly competitive environment, which in the Brazilian case intensified after the 1990s. The demands of the various productive sectors, then under pressure, should find an echo in democratically elected governments, starting with the emergence of structures that would enable the participation of organized civil society in the formulation of public policies. This scenario required a new attitude of the State to receive the demands and contributions of the productive sectors, which led to the emergence and consolidation of the Technical Chambers. In this scenario, the Technical Chambers of the State Council of Agricultural Policy, CEPA, linked to the State Secretariat of Agriculture, Livestock and Supply of Minas Gerais were created in 2003 and underwent reformatting at the end of 2004. The main regimental changes of Cepa were the distinction between sectoral chambers and thematic chambers, minimum and maximum limitation for the number of representatives, majority participation of the private sector, coordination of sectoral chambers by representatives of the private sector, and creation of management committees of the Technical Chambers. The present work sought to answer if such CEPA regimental changes were relevant to improve the dynamics of the work of this forum and creating a favorable institutional environment for productive systems, allowing the reduction of transaction costs in the studied sectors. The theoretical approach is based on New Institutional Economy, NEI, specifically using the Economics of Transaction Costs. To understand the motivation of the regimental changes, semi-structured interviews were conducted with CEPA managers. In order to identify the performance profile of the Coffee Sector Technical Chamber, CTCafé, and the Thematic Technical Chamber of Insurance and Rural Credit, CTSCR, interviews were held with coordinators and rapporteurs. From the content of the minutes, we used the Correspondence Analysis to categorize the issues raised in these forums regarding nature if they belong to institutional, technological or organizational themes. Finally, some of the sectoral demands worked out in these Chambers were selected and the Comparative Discrete Structural Analysis was used to evaluate the contribution to the reduction of Transaction Costs in the Agroindustrial System, SAG. The results show that the changes in the regiments brought improvements in the dynamics of the Chambers functioning, specifically in the questions, organization and planning, representation legitimacy, technical dialogue and reduction of informational asymmetry. The performance profile of both Chambers prevails in the solution of demands of the institutional scope, which justifies, by the government, the existence and the maintenance of such interaction mechanisms with organized civil society. There is evidence of contributions to reduce transaction costs related to the demands made in these forums, such as the restrictions on access to rural credit imposed by agroclimatic risk zoning for some municipalities in *Minas Gerais*, in the proposal "*Minas Gerais + Insurance*", in the use of municipal average productivity as a parameter to compensate rural producers who purchase rural insurance, and finally, in the definition of quality attributes in public licitations for the purchase of coffee.

Keywords: New Institutional Economy. Economics of Transaction Costs. Technical Chamber. Informational Assymetry. Coffee.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1	Esquema Contratual Simplificado	35
Figura 2	Especificidade dos Ativos e níveis ótimo de produção	37
Figura 3	Lucro e Especificidade dos Ativos	38
Figura 4	Relação entre estruturas de governança e ambiente institucional	39
Figura 5	Eixo de investigação com finalidade de detectar possíveis impactos nos custos de transação da cadeia agroindustrial	45
Figura 6	Organograma do Conselho Estadual de Política Agrícola	46
Figura 7	Alterações regimentais e atuação das Câmaras Técnicas de Café e de Seguro e Crédito Rural	47
Figura 8	Relação entre os entrevistados selecionados e os objetos de estudo	50
Figura 9	Competitividade e Coordenação nos Sistemas Agroindustriais	57
Figura 10A	Fluxograma operacional do CEPA	61
Figura 10B	Fluxograma operacional do CEPA após as alterações regimentais ocorridas em dezembro de 2004	62
Figura 11	Representação de um SAG típico	82
Figura 12	Representação do SAG na CTCafé	83
Figura 13	Representação dos setores do Crédito Rural e do Seguro Agrícola na CTSCR.....	86
Figura 14	Mapa da Análise de Correspondência para a CTCafé	99
Figura 15	Mapa da Análise de Correspondência para a CTSCR	107
Figura 16	Custos das Estruturas de governança e especificidade do ativo crédito rural	118
Figura 17	Custo de utilização do crédito para finalidade de produção agrícola via mercado ou via Sistema Nacional de Crédito Rural	120
Figura 18	Licitação de compra de café com referência à Resolução conjunta Seplag/Seapa/SES	142
Figura 19	Alterações regimentais do Cepa e suas consequências no funcionamento das CTs	145
Figura 20	Atuação das CTs do CEPA em prol da redução de custos de transação	149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Formas de governança e especificidade dos ativos	33
Gráfico 2	Componentes Principais da AC para CTCafé	97
Gráfico 3	Gráfico dos Componentes Principais para AC da CTSCR	105
Gráfico 4	Frequência das reuniões por ano para as CTCafé e CTSCR	110
Gráfico 5	Número de operações e valores de subvenção ao prêmio do seguro rural por cultura - Programa Minas + Seguro – 2008	130
Gráfico 6	Participação das culturas na distribuição dos recursos. Programa Minas + Seguro – 2008	131
Gráfico 7	Área segurada com subvenção estadual e área total plantada em Minas Gerais, em 1000 hectares - Programa Minas + Seguro – 2008	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Categoria Organização e Planejamento	64
Quadro 2	Formas de representação na Política contemporânea	70
Quadro 3	Categoria Legitimidade nas Câmaras Técnicas do Cepa	71
Quadro 4	Categoria Interlocação Técnica e Redução da Assimetria informacional	78
Quadro 5	Categoria: Integração	88
Quadro 6	Resultados alcançados pela CT do Café citados pelos entrevistados	90
Quadro 7	Resultados alcançados pela CT de Seguro e Crédito Rural citados pelos entrevistados.....	91
Quadro 8	Resumo dos conteúdos das atas da CTCafé relacionados à NEI	94
Quadro 9	Resumo dos conteúdos das atas da CTSCR relacionados à NEI	102
Quadro 10	Culturas contempladas no Programa Minas + Seguro – 2008	129
Quadro 11	Possibilidade de ocorrência de oportunismo nas modalidades risco moral e seleção adversa na contratação do seguro rural por produtores de milho	136
Quadro 12	Atributos de qualidade e possibilidade de ocorrência de Risco Moral na aquisição de Café em compras por órgãos públicos em Minas Gerais.	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Perfil dos entrevistados	51
Tabela 2	Status dos Planos setoriais das Câmaras Técnicas do Cepa em meados do ano de 2006	67
Tabela 3	Tabela de Contingência Disjuntiva completa para a CTCafé.....	96
Tabela 4	Importância dos componentes – Câmara Técnica do Café	97
Tabela 5	Autovalores e Inércia para as dimensões	98
Tabela 6	Tabela de Contingência Disjuntiva completa para a CTSCR.....	104
Tabela 7	Importância dos componentes principais para a CTSCR.....	105
Tabela 8	Autovalores e Inércia para as dimensões – CTSCR.....	106
Tabela 9	Impacto das taxas de juros nos custos de transação na contratação de crédito rural de custeio para café em municípios de Minas Gerais – 2006	121
Tabela 10	Aplicação de recursos do Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, Programa Minas + Seguro - Minas Gerais – 2008	130
Tabela 11	Cálculo da indenização em função da produtividade garantida pela seguradora para um hectare de milho com perda total.....	137

LISTAS DE ABREVIATURAS

ABEMG	Associação dos Bancos do Estado de Minas Gerais
ACEMG	Associação de Cafés Especiais de Minas Gerais
ACOB	Associação de Cafeicultura Orgânica de Minas Gerais
AEDC	Análise Estrutural Discreta Comparada
APHCEMG	Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros das Ceasas de Minas Gerais
	BB Banco do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais BNB Banco do Nordeste Brasileiro
CACCER	Conselho das Associações dos Cafeicultores do Estado de Minas Gerais
COOXUPÉ	Cooperativa de Regional dos Cafeicultores de Guaxupé
CRNSP	Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados
CT	Câmara Técnica
CTCafé	Câmara Técnica Estadual do Café
CTSCR	Câmara Técnica Estadual de Seguro e Crédito Rural
CEPA	Conselho Estadual de Política Agrícola
ECT	Economia dos Custos de Transação
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária de Minas Gerais – Faemg,
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil IRB
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
NEI	Nova Economia Institucional
OCEMG	Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
SAG	Sistema Agroindustrial
SEAPA MG	Secretaria de Agricultura, pecuária e abastecimento de Minas Gerais
SESMIG	Sindicato das Empresas de Seguros Privados, Capitalização, Resseguros e Previdência Privada Complementar no Estado de Minas Gerais
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados

SUMÁRIO

1.1	Problema de Pesquisa	21
1.2	Objetivos.....	22
1.3	Justificativa da Pesquisa	22
2	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	Economia Institucional.....	25
2.2	A Nova Economia Institucional – NEI.....	26
2.3	Economia dos Custos de Transação	31
2.4	Modelo Teórico	38
2.5	A Teoria Institucional aplicada às Câmaras Técnicas.....	40
3	METODOLOGIA	43
3.1	Tipo de Pesquisa	44
3.2	Objeto de Estudo	46
3.3	Modelo Analítico	46
3.4	Coleta de dados	48
3.5	Técnicas de Análise e Interpretação dos dados.....	52
3.5.1	Análise e interpretação relativas à motivação e às consequências das alterações do Cepa.....	52
3.5.2	Análise e interpretação relativas à atuação das Câmaras Técnicas.....	53
3.5.3	Análise e interpretação relativas aos resultados capazes de alterar custos de transação	56
3.6	A questão do observador participante.....	58
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	60
4.1	Principais alterações regimentais e estruturais do CEPA.....	60
4.1.1	Motivação das Alterações Regimentais.....	63
4.1.1.1	Organização e planejamento	63
4.1.1.2	Legitimidade da representação.....	69
4.1.1.3	Categoria relacionada à Interlocação Técnica e Redução da Assimetria Informacional	76
4.1.2	A nova composição das Câmaras Técnicas	82
4.1.2.1	A composição da Câmara Técnica do Café.....	83
4.1.2.2	A composição da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural.....	85
4.2	Atuação das Câmaras Técnicas.....	87
4.2.1	Resultados alcançados nas Câmaras Técnicas em Estudo.....	90
4.2.2	Perfil de Atuação das Câmaras Técnicas.....	93
4.2.2.1	Perfil de Atuação da Câmara Técnica Setorial do Café	93

4.2.2.2	Perfil de Atuação da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural	102
4.2.2.3	Frequência das reuniões realizadas pelas Câmaras no período estudado.....	110
4.3	Contribuições para a Redução de Custos de Transação	111
4.3.1	Contribuições para a redução de Custos de Transação na Contratação do Crédito Rural em Municípios Mineiros	112
4.3.1.1	Atuação da Câmara Técnica do Café relativa à questão do Zoneamento Agrícola de Risco Climático do café.....	114
4.3.1.2	Implicação das restrições do zoneamento sobre os custos de transação	117
4.3.1.3	Considerações relativas ao Zoneamento.....	122
4.3.2	A Política de Subvenção ao Seguro Rural em Minas Gerais.....	123
4.3.2.1	Aspectos históricos do seguro rural	123
4.3.2.2	A política atual para o seguro rural	126
4.3.2.3	O programa “Minas + Seguro”	127
4.3.2.4	Considerações relativas ao Programa” Minas + Seguro”.....	132
4.3.3	Contribuições para a redução de Custos de Transação em relação ao uso produtividade municipal média das lavouras como parâmetro para as indenizações do Seguro Rural	133
4.3.3.1	Exemplo do cálculo de indenizações com uso da produtividade média como parâmetro	137
4.3.3.2	Considerações sobre o uso do parâmetro da produtividade média municipal.....	138
4.3.4	Contribuições para a redução de custos de transação em relação ao atributo de qualidade em licitações públicas para a compra de café pelo Estado	139
4.3.4.1	A definição de parâmetros de qualidade para as compras de café por órgãos públicos em Minas Gerais	140
4.3.4.2	A aquisição de café pela Defensoria Pública de Minas Gerais.....	141
4.3.4.3	Prevenindo a apropriação da quase-renda	144
4.4	Síntese dos resultados e das considerações finais	145
5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES	152
	REFERÊNCIAS.....	155
	APÊNDICES.....	166

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, o Brasil é reconhecido internacionalmente pela competitividade de sua agropecuária, sendo importante fornecedor mundial de commodities. A posição como grande produtor e exportador resulta muito mais de políticas agrícolas adequadas do que da extensão territorial, pois, expressiva parcela da produção agropecuária advém de solos de baixa fertilidade que há poucas décadas eram considerados impróprios para agricultura de alta produtividade, esse é o caso do cerrado brasileiro que predomina no centro-oeste e parte do sudeste (ALAN BOJANIC, 2017). Foram decisivos para esses resultados os direcionamentos de recursos públicos para fomentar a produção via crédito, pesquisa agropecuária e extensão rural. Instituições públicas como universidades, empresas de pesquisa e de extensão, bancos oficiais, institutos de defesa agropecuária e outros foram determinantes para a consecução dos objetivos governamentais.

No desenvolvimento da agricultura brasileira, o papel intervencionista do governo mudou ao longo do tempo de uma abordagem nacional-desenvolvimentista fortemente orientada para a modernização da agricultura via crédito rural na década de 1980, para reforma e estabilização monetária na década de 1990, e um retorno parcial ao planejamento e políticas diversificadas. As mudanças institucionais decorrentes do período de crise e posterior redemocratização condicionaram o horizonte de possibilidade de política agrícola brasileira, segundo Leite (2016, p. 62). Nesse cenário, segundo o autor, as políticas baseadas em negociação envolvendo um amplo compartilhamento de informações propiciaram o processo de aprendizagem gerencial. As políticas voltadas para a construção de consenso em contraste com uma maior centralização do processo de tomada de decisão tendem a ser mais eficazes do que aqueles baseados em análises do tipo custo / benefício, em que informações sobre os problemas podem levar a decisões equivocadas.

Nesse sentido, as primeiras experiências das Câmaras Setoriais começaram, ao final da década de 1980, com o intuito de modernizar e se adaptar aos novos mercados, nacional e internacional, regulando e buscando soluções para as diversas demandas dos setores produtivos. A concepção de Câmaras Setoriais surgiu após o regime militar num cenário propício, caracterizado pelo avanço da democracia, fortalecimento da articulação entre a sociedade civil e o sistema político, maior organização e representação política da sociedade brasileira, revitalização das entidades de classe de várias categorias, modernização das entidades patronais e constituição de um sindicalismo moderno (MANTEGA, 1994 apud

SILVA; STAUDT; VERDI, 2009). Elas auxiliam o Estado nas resoluções de políticas e na sua própria regulação, são um espaço organizacional de caráter público e de natureza privada.

A globalização das economias e as exigências crescentes do mercado consumidor em qualidade, sustentabilidade e preços, constituíram um ambiente altamente competitivo, que no caso brasileiro, se intensificou com a abertura comercial experimentada a partir dos anos 90. As demandas dos diversos setores produtivos, então sob pressão, poderiam encontrar eco nos governos eleitos democraticamente a partir do surgimento de estruturas que viabilizassem a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas. Tal cenário exigiu uma nova postura do Estado em abertura e capacidade para receber as demandas e contribuições dos setores produtivos, o que propiciou o surgimento e a consolidação das câmaras setoriais. Segundo Anderson (1999) foram implantadas, no Brasil, no final dos anos 80, por meio da reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgão de assessoramento composto por ministros de vários ministérios e responsável pela formulação da política industrial do país.

No segundo semestre de 1991, medidas do governo redefiniram a competência e abrangência das câmaras. Foram elaboradas cartas-compromisso para cada setor, que incluíam os programas de apoio aos setores e termos de referência com previsões para implantação de projetos. Houve dessa forma ampliação do escopo das câmaras que culminou nos acordos setoriais. De 1992 em diante, as Câmaras passaram a adotar uma abordagem setorial nos assuntos da indústria. A partir 1995, ocorre um esvaziamento desses fóruns como palco de debates e formulação de políticas para a indústria que culminou com a desativação delas (TAKAGI, 2004). Há 30 câmaras instaladas, sendo 24 câmaras setoriais e 6 temáticas constituindo-se elemento de ligação entre a iniciativa privada e o poder público, possibilitando a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas (VILELA; ARAÚJO, 2006). As Câmaras Setoriais federais foram reinstaladas no ano de 2013, com a recriação do Conselho Nacional de Política Agrícola, conforme consta na página oficial do MAPA.

No estado de São Paulo as Câmaras Setoriais foram incorporadas ao agronegócio em 1991, como instrumento de auxílio ao poder público. Segundo Silva, Staudt e Verdi (2009), as primeiras 13 câmaras instaladas na Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA/SP) eram de caráter mais reivindicatório, sem planejamento e postura autorregulatória. Num segundo momento, a partir de 1997, foram recriadas para se tornarem, prioritariamente, instrumento de apoio à formulação de políticas públicas da SAA/SP, na atualidade totalizam 28 câmaras setoriais.

No estado de Minas Gerais há previsão legal para a existência de câmaras setoriais na Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994, a chamada Lei Agrícola Estadual. A mesma Lei institui o Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA MG, com vistas a assegurar a participação dos agentes de produção e de comercialização, bem como dos consumidores, na formulação do planejamento e no acompanhamento da execução da política rural. Consta da mesma Lei, em seu artigo 7º, inciso IV, as câmaras setoriais como componentes da estrutura de funcionamento do CEPA (MINAS GERAIS, 1994). Somente no ano de 2003 foram criadas as Câmaras Técnicas em número de 22. A denominação de Câmaras Técnicas foi uma alteração promovida pela Lei Delegada nº 105/2003, que alterou a designação Câmaras Setoriais dada pela Lei Agrícola (MINAS GERAIS, 2003a). Dez Câmaras Técnicas foram instaladas ao longo de 2003, e se reuniram com maior ou menor frequência. No ano seguinte foram introduzidas alterações estruturais para melhor adequá-las ao cumprimento do seu papel como fórum de captação de demandas e proposição de soluções para o setor.

Acontece que a modernização da economia, a urbanização, o crescimento do mercado interno e o aumento da renda *per capita*, exigiram o avanço da agroindustrialização, o que tornou a produção no campo bem mais competitiva e complexa quando comparada às primeiras décadas do século passado. A interdependência entre os setores produtores de insumos agrícolas, de transformação dos produtos agropecuários, a própria unidade de produção rural e as organizações públicas e privadas de suporte e apoio ao sistema, são indicativos que soluções dos entraves e as decisões que envolvem o setor não podem se originar espontaneamente no setor público, sob pena de serem inadequadas, e posteriormente, o único resultado além da permanência dos problemas, seria a ocorrência de muitas críticas aos governantes.

Nesse sentido, o governo mineiro promoveu alterações no Conselho Estadual de Política Agrícola que trouxeram uma nova formatação de suas câmaras. A primeira delas é de ordem estrutural e foi introduzida com a alteração da denominação de câmaras setoriais, prevista na Lei nº 11.405/1994, para Câmaras Técnicas, conforme a Lei Delegada nº 105/2003 (MINAS GERAIS, 1994, 2003a). Esse era um indicativo de mudanças mais relevantes que estariam por vir, mas que somente ocorreriam ao final de 2004. Portanto, ainda em 2003, foram criadas as seguintes câmaras técnicas: Abastecimento e Logística; Agricultura Irrigada; Agricultura Orgânica; Aquicultura; Atividades Rurais Não Agrícolas; Avicultura; Bacias Hidrográficas; Bovinocultura de Corte; Bovinocultura de Leite; Café; Ciência, Tecnologia e Ensino; Cooperativismo e Associativismo; Equideocultura; Fitoterápicos; Fruticultura; Grãos; Meio Ambiente; Olericultura; Ovino-Caprinocultura; Pequenos Animais; Silvicultura; Suinocultura.

Portanto, dessas, oito não se constituem um setor produtivo e talvez, a disparidade da estrutura proposta nesta lei em relação à percepção de cadeias produtivas, ajude a explicar porque apenas dez câmaras foram instaladas.

O regimento interno do CEPA, aprovado em 21/08/03, por ocasião de sua 2ª reunião, em seu artigo 11, assim definia as câmaras técnicas:

As Câmaras Técnicas são unidades de estudo e apoio técnico, compostas por técnicos ou especialistas ou mesmo por instituições afins aos assuntos pertinentes a cada uma, e serão criadas por Resolução do Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as necessidades e a abrangência dos temas a serem examinados pelo CEPA (CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA – CEPA, 2003).

Esse mesmo artigo previa a coordenação geral das câmaras a cargo do secretário adjunto da SEAPA, estipulava um número mínimo de sete e máximo de 14 representantes dos diversos setores e garantida à participação do setor privado. A limitação mínima e máxima, ao mesmo tempo possibilita atender aos diversos agentes componentes da cadeia produtiva e ainda, impor um limite aos anseios políticos de representantes que apenas buscavam se projetar.

Além do exposto, o novo regimento assegurou participação majoritária do setor privado em cada câmara (Artigo 11, § 2º). Essa alteração teve o objetivo de eliminar um viés de informação, típico do setor público, no enfoque dos problemas do setor produtivo¹. Ninguém melhor para falar dos entraves e dificuldades do que a própria iniciativa privada que os vivencia. O objetivo era diminuir a assimetria de informação entre o setor público e o privado. O novo regimento também introduziu a possibilidade de participação do suplente mesmo com a presença do titular, situação em que não teria direito de voto, mas de voz, o que possibilitava ampliar a troca de experiências.

No antigo regimento interno, o parágrafo 1 do artigo 11 dispunha sobre a natureza das câmaras a serem criadas:

§ 1º - As Câmaras Técnicas terão caráter permanente, podendo ser criadas Câmaras Técnicas Especiais, de caráter transitório, para tratar de assuntos específicos ou emergenciais, a critério do Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou do Plenário do CEPA (CEPA, 2003).

A alteração proposta no novo regimento deu nova redação ao parágrafo que passou a prever que as câmaras a serem criadas poderiam ser setoriais ou temáticas e, se necessário

¹ Esta modificação tinha o propósito de acrescentar credibilidade à Seapa e possibilitar a realização de reuniões com a finalidade de detectar os problemas que angustiavam os agentes da cadeia e propostas de soluções oriundas do próprio setor produtivo. O autor do presente trabalho atuou por 4 anos como assessor técnico junto à Secretaria executiva do Cepa presenciando reuniões de várias Câmaras Técnicas.

subdivididas em subcâmaras. Nesse sentido, o propósito era retirar de um único arcabouço aquelas câmaras que representavam um setor produtivo, à semelhança da cadeia produtiva do café ou do leite, e separar daquelas câmaras que representavam um tema ou eixo, como exemplo, defesa agropecuária, seguro e crédito rural. Estas últimas se caracterizam por atuarem em apoio às câmaras setoriais. Trata-se de temas que perpassam diversos setores produtivos como o do café, leite, suínos, aves, entre outros.

1.1 Problema de Pesquisa

O desenvolvimento do agronegócio brasileiro ocorreu, em grande parte, induzido pelas políticas governamentais, porém no cenário recente, pós redemocratização, a sociedade, por meio dos seus representantes, em especial os representantes dos diversos setores econômicos e sociais, foram chamados a participar e encontraram espaços para defenderem os interesses de seus representados. Nesse sentido, as transformações recentes na economia e no cenário político e os aspectos relacionados à complexidade e competitividade inerentes aos Sistemas Agroindustriais (SAG) também passaram a exigir a criação e os ajustes dos mecanismos de articulação entre o Estado e a Sociedade.

O melhor entendimento das políticas públicas que promovem a aproximação entre o setor público e a sociedade civil é fundamental para o avanço da democracia e para o exercício da cidadania. No caso de Minas Gerais, esse novo cenário exigiu a reformatação do Conselho Estadual de Política Agrícola no intuito de promover o desenvolvimento do agronegócio mineiro. É necessário elucidar a motivação das alterações regimentais do Cepa e suas consequências sobre o funcionamento de suas câmaras técnicas. Averiguar as contribuições das alterações regimentais do ponto de vista dos gestores desse mecanismo é relevante para o aprimoramento de políticas que objetivam a redução da assimetria de informação e de conflitos entre o público e o privado e que poderão ser aplicadas em outros setores da economia e em outras instâncias do poder público.

Alguns autores estudaram a relevância das câmaras técnicas como um espaço organizativo que, em conjunto com o Estado, pretende alterar o ambiente institucional a fim de torná-lo mais favorável ao setor produtivo a que pertencem, tais como (GONÇALVES JÚNIOR et al., 2009; MARSCHALL et al., 2005; SILVA; STAUDT; VERDI, 2009; STADUTO et al., 2007). No entanto, nenhum dos trabalhos focou na compreensão das alterações regimentais ocorridas e nas consequências específicas de cada alteração sobre o funcionamento desses fóruns, constituindo-se essa uma lacuna a ser pesquisada.

Diante dos ajustes realizados no Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA e em suas câmaras técnicas, no ano de 2004², em Minas Gerais, questiona-se: se as alterações regimentais realizadas no CEPA e em suas câmaras técnicas, foram relevantes para melhoria da dinâmica dos trabalhos desse fórum e para criar um ambiente institucional favorável aos sistemas produtivos, possibilitando a redução de seus custos de transação?

A resposta a esse questionamento, além de interessar aos formuladores de políticas públicas, pode ampliar a compreensão do comportamento e do interesse dos usuários dessas políticas em participar da formulação e do acompanhamento da execução delas, podendo contribuir para o melhor entendimento sobre a credibilidade das relações entre o setor público e a sociedade civil.

1.2 Objetivos

No trabalho teve-se por objetivo geral investigar se as alterações ocorridas no Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA e em suas câmaras técnicas, foram relevantes para melhoria da dinâmica dos trabalhos desse fórum e para criar um ambiente institucional favorável aos sistemas produtivos, possibilitando a redução de custos de transação.

Mais especificamente:

- 1- Relacionar as principais alterações regimentais e estruturais do CEPA ocorridas em dezembro de 2004, a motivação e as consequências no funcionamento dessas Câmaras Técnicas.
- 2- Avaliar a atuação da Câmara Técnica do Café e da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural nas modificações do ambiente institucional e organizacional.
- 3- Verificar se essas modificações contribuíram ou podem contribuir para redução dos custos de transação nas cadeias em estudo.

1.3 Justificativa da Pesquisa

O processo de reformatação do Conselho Estadual de Política Agrícola e de suas Câmaras Técnicas demandou empenho de gestores públicos e lideranças dos setores produtivos do agronegócio. A mobilização de técnicos e especialistas para comporem os

² O novo Regimento Interno do CEPA aprovado em dezembro de 2004 alterou aspectos estruturais e da natureza das Câmaras Técnicas. Uma das mais significativas mudanças foi a que garantiu participação majoritária do setor privado em cada Câmara Técnica criada, seja ela de natureza setorial ou temática.

diversos fóruns de discussão despendeu recursos privados e públicos para garantir a participação dos representantes nas muitas reuniões ocorridas desde 2004, ano em que ocorreram os ajustes. A eficiência desses fóruns e os impactos das modificações em sua representatividade e em seu modo de operação necessitam ser avaliados e conhecidos os resultados para alcançar maior eficiência nesse processo em promover o desenvolvimento dos setores produtivos envolvidos.

Pretendeu-se analisar a atuação das Câmaras Técnicas de café e a Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural. A primeira representa tipicamente um setor produtivo, o do café, com importantes aspectos relacionados à agroindústria associada (de insumos e de processamento do produto final) de elevado grau de complexidade e seus produtos finais destinados ao mercado interno e externo. O café é o principal produto do agronegócio mineiro gerando empregos, renda, divisas por exportação e possui uma cadeia produtiva desenvolvida e complexa, embora a maior parte do produto exportado seja sob a forma de grão verde. No ano de 2016, a produção foi de 30,7 milhões de sacas, 50,4% da produção nacional, e a área em produção ultrapassou um milhão de hectares, a maior área de lavoura permanente no Estado (MINAS GERAIS, 2017b). O valor da produção estadual do café atingiu a cifra de 9,32 bilhões de reais no ano de 2015. As exportações do complexo café atingiram a cifra de 3,526 bilhões de dólares no ano de 2015. A outra representa a política pública para o crédito e o seguro rural. Insere questões relevantes como a elevada dependência de financiamentos, taxas de juros elevadas, a distribuição desses recursos, as questões relacionadas à inadimplência e recorrentes esforços de renegociações de dívidas. Conforme previsto no plano safra 2016/17 foram disponibilizados R\$183,8 bilhões aos produtores rurais e suas cooperativas, para o financiamento do setor nas modalidades de créditos de custeio, de investimento, de comercialização e de industrialização (BRASIL, 2017).

No que tange ao setor segurador, o governo federal tem atuado desde 2005, ofertando subvenção e, nos últimos cinco anos (2011-2015), destinou R\$2,1 bilhões em recursos orçamentários pelo Governo Federal, o que permitiu que mais de 260 mil produtores se beneficiassem com a subvenção federal, possibilitando uma área de produção rural segurada de mais de 30 milhões de hectares no período (BRASIL, 2017). Nos estudos relativos à essa Câmara, as questões relacionadas ao Seguro Rural terão primazia, ainda que por questões técnicas e de interesse econômico, há estreita relação entre o setor financiador e o setor segurador.

Não obstante os estímulos, a participação mineira no uso da subvenção não era expressiva. A ausência da cultura da contratação do seguro rural por parte dos produtores brasileiros e mineiros diante do cenário de mudanças climáticas e diversas renegociações de dívidas agrícolas, apontam o importante desafio para os gestores públicos. Foi nesse contexto que nasceu no CEPA e suas Câmaras Técnicas a proposta de um programa estadual para fomentar o mercado de seguro rural em Minas Gerais.

É oportuno informar que o autor da presente pesquisa atuou diretamente na secretaria executiva do Cepa, apoiando administrativamente e tecnicamente os trabalhos do Cepa e de suas câmaras técnicas no período de 2004 a 2009. Se por um lado o olhar do observador que também é participante acrescenta maior profundidade em conhecimento e detalhamento do objeto de estudo, por outro lado, pode gerar vieses, no entanto, cuidados metodológicos são utilizados para contornar essa questão e foram tratados oportunamente adiante.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico contém o referencial teórico que suporta o presente trabalho. No subitem 2.1 apresenta-se uma breve explanação sobre a Economia Institucional. No subitem 2.2 consta a fundamentação teórica da Nova Economia Institucional. A Economia dos Custos de Transação é tratada no subitem 2.3. O modelo teórico é apresentado no subitem 2.4. Uma breve revisão de literatura a respeito da teoria institucional aplicada às câmaras técnicas é apresentada no subitem 2.5

2.1 Economia Institucional

A existência humana, as interações sociais e a produção dos meios necessários à continuidade da vida ocorrem de modo a tornar distinta a sociedade humana de quaisquer outras formas de vida que se relacionam entre si. Nossa sociedade se organiza e se desenvolve referenciando-se em valores e normas culturais criadas, alteradas e transmitidas ao longo das gerações. Abordando-se os aspectos culturais de forma ampla, neles estão incluídos os componentes não materiais como conhecimentos, valores, ideologias, normas, leis, dentre outros. Por sua vez, os valores estão incorporados nas normas, ideologias e instituições sociais.

Considerando a terminologia das ciências sociais, define-se como instituição o conjunto de normas que regula um sistema social e determina o que é legítimo. Aplicando ao campo da economia, instituições seriam as normas que regulam a produção e distribuição de bens e serviços. Delimitando o conceito para o campo da Política, o termo instituição estaria relacionado às normas que regulam o uso e o acesso ao poder. Esta pesquisa se baseia na importância das instituições sobre o desempenho de organizações e até mesmo setores da economia como é o caso da economia agrícola. Tais instituições afetam o desempenho dos agentes econômicos ao alterarem o custo das transações e, assim, determinam a dinâmica de desenvolvimento de setores econômicos e de países.

Veblen, segundo Samuels (1995), definiu instituição como um hábito de pensamento comum aos homens de forma geral. Outra definição foi elaborada por Commons para o qual uma instituição é a ação coletiva no sentido de controlar e ampliar, ou ainda libertar-se da ação individual. As duas definições aparentam estar em conflito, mas são bastante congruentes e representam ferramentas heurísticas para análise. A definição de Veblen enfatiza o aspecto cognitivo das instituições, enquanto a de Commons enfatiza o aspecto interpessoal ou interrelacional.

Instituições, segundo North (1994), são as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana. São materializadas em restrições formais como, regras, leis, e restrições informais, tais como, normas de comportamento, convenções, códigos de autoconduta e as suas características de aplicação. De forma conjunta definem a estrutura de incentivo das sociedades e das economias, determinando conseqüentemente a performance econômica. No entendimento que esse processo ocorre e se consolida ao longo do tempo em relação à mudança econômica e social, essa é a dimensão (o tempo) em que o processo de aprendizagem dos seres humanos evolui.

As instituições, segundo Matthews (1986), tem sua definição vinculada à abordagem dos contratos e ao conceito de autoridade. As instituições e os diversos tipos de contratos praticados estariam atados entre si e possuiriam atributos de complexidade de qualidade, além do que alguma autoridade possa sugerir.

2.2 A Nova Economia Institucional – NEI

No ano de 1993, Douglas North ganhou o prêmio Nobel por seus trabalhos sobre o desenvolvimento econômico de longo prazo. Tal fato impulsionou a teoria institucional desenvolvida por North, também chamada Nova Economia Institucional. Outros autores trouxeram contribuições importantes como Williamson, Coase, Demsetz e Alchian. Além do tratamento inovador conferido à firma pela inovação da teoria institucional de Douglas North tal linha de pensamento constituiu-se um marco de afastamento categórico dos pressupostos da economia clássica.

North apresenta o conceito de racionalidade que será primordial para o entendimento da dinâmica institucional proposta em sua teoria. Outro argumento introduzido pelo autor é a noção de incerteza, o que possibilita a confrontação da escolha racional. Afirma que os fundamentos da teoria vigente são bastante rigorosos e o apego a eles torna-se impeditivo ao progresso das ciências sociais (NORTH, 1990). A construção do autor pressupõe uma percepção mais flexível para a teoria de racionalidade e que possibilite o tratamento para as duas relevantes questões da escolha racional, ou seja, os incentivos que movem a ação dos agentes e, a segunda, que diz respeito à percepção do ambiente.

A questão da racionalidade limitada, conforme definido por Herbert Simon, parte do reconhecimento do limite da capacidade da mente humana em lidar com a formulação e resolução de problemas complexos diante da realidade. Os limites tanto “neurofisiológicos” e de linguagem, a adaptação às sucessivas ocorrências futuras imprevisíveis torna-se

elevadamente custosa e a incerteza assume a sua relevância. A postulação do entendimento da racionalidade limitada é suportada pela necessidade dos agentes econômicos de alcançarem soluções suficientemente boas para seus problemas, considerando que as soluções ótimas dificilmente ocorrem na complexidade do mundo real (SIMON, 1999, p. 29).

Outro ponto abordado pelo autor é o da impossibilidade de se ter ciência de toda informação necessária à tomada de decisões ótimas. Argumenta sobre condições que agravam essa situação, como a complexidade e a incapacidade computacional (NORTH, 1990) ou os problemas relativos a realidades mutáveis (NORTH, 1999). Portanto, passa a adotar como base de sua teoria institucional a tese da racionalidade processual conforme postulado por Simon, ou seja, em não se conhecendo o mundo onde as decisões ocorrem, elaboram-se realidades subjetivas e busca-se agir da maneira mais razoável possível e em busca de uma racionalidade que não redunde, necessariamente, em situação ótima.

North (1999) afirma que a visão inocente ou purista contida na escolha racional não consegue explicar como ocorrem ações de cooperação e, isso se dá, por não contemplar as ideologias que motivam as decisões dos agentes. Nelas estão ancoradas as regras formais e informais de uma sociedade, contribuem para a formatação das normas e leis que definem o funcionamento do sistema político e determinam o desempenho da economia. Após se aprofundar na evolução histórica das instituições, finalmente no seu trabalho intitulado “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, apresenta uma proposição teórica que corrobora o pensamento de Ronald Coase quanto à relevância das instituições quando se considera a existência de custos de transação.

Outro pilar do modelo de North é a incerteza cujo conceito se depreende de situações práticas e reais quando impossibilita aos atores vislumbrarem todo o portfólio de escolhas no *ex ant*, impactando as transações econômicas e afastando-as de qualquer solução ótima, impondo assim um custo aos agentes. Assim, os custos de transação podem ser classificados em dois tipos: custos de *measurement* e *enforcement* (NORTH, 1990). Os custos de *measurement* se relacionam às limitações dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação e a qualidade do mesmo no *ex ant*, e ainda, na possibilidade de poder retroceder na decisão de uma troca o que tornaria nulo os ganhos de comércio. No que tange ao *enforcement*, a noção envolve a incerteza que os agentes enfrentam sobre a propriedade de um determinado bem a ser transacionado, refere-se, portanto, à legitimidade da transação por se realizar.

No âmbito, o modelo de North se caracteriza por reconhecer a existência das incertezas que são geradoras de custos de transação, os quais para serem superados ou reduzidos, requerem instituições entendidas como um conjunto de regras ou normas que regem a

interação entre indivíduos e organizações. A matriz institucional irá criar estímulos que irão originar ou promover diversas organizações que, por sua vez, buscarão objetivos específicos que lhes interessem.

A temática de interesse da Nova Economia Institucional (NEI) são as relações entre instituições e eficiência. A existência das instituições decorre dos limites da capacidade humana frente a um mundo complexo e incerto que dificulta a escolha do melhor e do mais eficiente. As instituições são o conjunto de regras elaboradas pela sociedade visando promover a cooperação e reduzir os conflitos com o intuito de aumentar a coordenação entre as atividades econômicas e, ao mesmo tempo, reduzir o desperdício. A teoria coloca as instituições como sendo o aspecto primordial para o funcionamento do sistema econômico para explicar como as regras de uma sociedade contribuem para esse funcionamento ampliando ou reduzindo os conflitos (FIANI, 2011).

Enquanto a análise neoclássica se firma na inexistência de custos associados ao funcionamento da economia e superestima o papel dos preços como alocador dos recursos, a NEI, afirma que, segundo Williamson, os arranjos institucionais de governança são uma resposta minimizadora dos custos de transação e de produção e a estrutura das organizações no cenário produtivo é uma resposta que adiciona aos custos das transações internas aqueles resultantes da comparação entre os custos hierárquicos e burocráticos internos e os custos da operação via mercado (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Portanto, os arranjos institucionais determinam como o sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas. Assim, a abordagem dos arranjos institucionais permite compreender a maneira como funciona o moderno sistema econômico. O chamado enfoque macroanalítico (*top-down approach*), relativo ao ambiente institucional, trabalha com as seguintes variáveis: legislação, política e as instituições que compõem e estruturam o arcabouço regimental de uma sociedade. Enquanto que a instituição de governança utiliza abordagem microanalítica (*bottom-up approach*) com enfoque maior nas organizações da firma e mercado e nos contratos (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

As instituições e a tecnologia empregada determinam a transação e os custos de transformação que se somam aos custos de produção. Segundo North (1994, p. 360) foi Ronald Coase (1960), quem pioneiramente estabeleceu a ligação crucial entre instituições, custos de transação e teoria neoclássica. O resultado neoclássico de mercados eficientes só seria alcançado quando custos de transação fossem inexistentes. Somente sob as condições de negociação sem custos, os agentes alcançariam a solução que maximiza a renda agregada

independentemente dos arranjos institucionais. Nessa linha de raciocínio, ficou celebre a afirmação seguinte:

“When it is costly to transact, then institutions matter” (NORTH, 1994, p. 360).

A firma compreendida como um complexo de contratos realiza inúmeras transações e por isso incorre em custos de transação que se verificam em operações internas e externas à empresa. Os custos de produção relacionados às transformações dos insumos em produto são chamados custos de transformação e são alvo atenção da economia ortodoxa. Já o custo de transação é definido por Williamson como os custos relacionados à tarefa de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos posteriores ocasionados pelos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas e, portanto, são os custos de conduzir o sistema econômico (WILLIAMSON, 1993).

Dessa forma, a NEI reconhece que o conjunto de instituições que regulam o ambiente econômico influenciam os seus gargalos e suas limitações impactando diretamente a operação e a eficiência de um sistema econômico (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). Um conjunto de instituições que promovam, a baixo custo, os meios para que os contratos sejam cumpridos, é condição para a existência de mercados eficientes. As instituições criam e definem o ambiente de atuação das organizações, em que se realizarão as transações. Tal ambiente se reveste de maior importância quando os custos de transação não são desprezíveis, o que na verdade, é o que se verifica no mundo real (NORTH, 1994).

Analisar a relação entre a estrutura dos direitos de propriedade e as instituições é o objetivo principal da Economia dos Custos de Transação (ECT) (ZYLBERSZTAJN, 1995). São componentes dos custos de transação os relativos à troca, captura e proteção do direito de propriedade e decorrem dos seguintes fatores: (1) elaboração e negociação de contratos; (2) mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade; (3) monitoramento do desempenho; (4) organização de atividades; (5) adaptação às mudanças no sistema econômico; (6) monitoramento das transações e (7) monitoramento do desempenho dos agentes envolvidos (MILGROM; ROBERTS, 1992 citado por SAES, 2009).

Para Coase (1937), os custos de transação são aqueles suportados pelos agentes econômicos ao recorrerem ao sistema de preços. Ou seja, todas as vezes que se realiza uma transação via mercado, assumi-se custos ao negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Consequentemente, a unidade principal de análise relativa ao custo de transação, é o contrato. A ECT abandona a hipótese de simetria de informações e propõe um conjunto de

fatores determinantes da existência dos custos de transação. O primeiro conjunto refere-se aos pressupostos comportamentais em que se encontram os fatores racionalidade limitada e oportunismo. O outro conjunto de fatores engloba as três características fundamentais da transação: especificidade de ativos, frequência e grau de incerteza. A seguir detalham-se cada um desses fatores.

Inicialmente foram apresentados os dois pressupostos fundamentais da ECT. Racionalidade Limitada: é um fator determinante dos custos de transação que está em harmonia com o comportamento otimizador. O agente econômico deseja otimizar, entretanto não é bem-sucedido em satisfazer tal desejo. A implicação do pressuposto de que a racionalidade humana é limitada é que, por serem incapazes de prever todas as ocorrências futuras relacionadas à transação, os indivíduos, ainda que supostamente agindo de forma racional, enfrentam limitações quanto à capacidade humana de acumular e processar informações e, portanto, são obrigados a deixar questões para adaptações e renegociações futuras, o que representa custos adicionais, além de limitar a adoção de contrato de longo prazo (SOUKI; CARVALHO, 1999 citado por NUNES, 2007).

Williamson (1993) afirma que a racionalidade limitada resulta da condição de competência cognitiva limitada de receber, estocar, recuperar e processar a informação e isso explica a incompletude de todos os contratos complexos. A Racionalidade limitada não teria qualquer interesse analítico caso o meio ambiente em que as decisões ocorrem fosse totalmente simples e previsível. A racionalidade limitada só se torna um conceito relevante para análise em condições de complexidade e incerteza (FIANI, 2002).

Na presença de assimetrias de informação, o oportunismo é a busca do autointeresse com avidez e gera os problemas do risco moral e da seleção adversa (WILLIAMSON, 1985). É um pressuposto comportamental, entretanto, o autointeresse pode ser buscado de maneira não oportunista. O oportunismo na ECT está essencialmente ligado à manipulação de assimetrias de informação, visando à apropriação de lucros; parte de um princípio de jogo não cooperativo, em que a informação que um agente possa ter sobre a realidade não está disponível a outro agente, possibilitando que o primeiro desfrute de algum benefício do tipo monopolístico (ZYLBERSZTAJN, 1995).

O risco moral está relacionado a situações em que um agente do mercado não conhece as ações do outro, de modo que o segundo busca a maximização de sua utilidade aproveitando-se de falhas ou omissões contratuais, segundo Kotowitz (1987). Já o outro problema relativo à assimetria de informação é o da seleção adversa em que o oportunismo se manifesta num momento pré-contratual (AKERLOF, 1970; MILGRON; ROBERTZ, 1992; WILSON, 1987).

Agentes econômicos detêm a informação privilegiada antes de se decidirem pela contratação com outra parte, sendo que tal informação é relevante ao interesse dessa parte.

Os próximos três fatores apresentados referem-se às características da transação. O primeiro refere-se à especificidade de ativos: a questão associada à especificidade de ativos é que uma vez ocorrido o investimento em um ativo específico, comprador e vendedor passam a se relacionar de uma forma exclusiva ou quase exclusiva. O vínculo que surge daí pode dar origem ao “problema do refém”, ou seja, a parte que realizou um investimento específico torna-se vulnerável às ameaças da outra parte de encerrar a relação (FIANI, 2002). Um investimento é específico quando cria um ativo específico. Algum ativo pode ser considerado específico quando seu valor é maior em um uso particular comparado com qualquer outra alternativa. O grau de especificidade é dado pela perda de valor provocada pelo redirecionamento do ativo para outro uso (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

O conceito de ativo específico está relacionado com a dificuldade de encontrar uma utilização alternativa para ele mesmo. Um ativo é considerado específico quando, inserido em uma transação entre as partes, eleva a produtividade dos recursos empregados (CLARO, 1998). Para Zylbersztajn (1995), a especificidade dos ativos representa o mais importante indutor da forma de governança, uma vez que os ativos mais específicos estão associados a formas de dependência bilateral que irá implicar na estruturação de formas organizacionais apropriadas.

Grau de incerteza: a presença da incerteza refere-se à maior ou menor confiança dos agentes quanto aos efeitos não previsíveis, o que limita o estabelecimento de cláusulas contratuais. A existência de incerteza pode levar ao rompimento do contrato, o que provoca maiores custos de transação. Disso decorre que incerteza e custo são aspectos positivamente e diretamente relacionados.

Frequência: a frequência está relacionada à regularidade e/ou recorrência de uma transação. A análise da categoria analítica frequência ocorre simultaneamente com a análise das especificidades de ativos e da incerteza, uma vez que essas três características são consideradas básicas das transações. A repetição de uma mesma espécie de transação é um dos elementos relevantes para a escolha da estrutura de governança adequada a essa transação.

2.3 Economia dos Custos de Transação

A Teoria dos Custos de Transação proposta por Williamson (1975, 1981, 1985) em continuidade ao trabalho fundamental de Coase (1937), numa perspectiva institucionalista no tratamento das firmas e dos mercados, tem seu foco na forma como as atividades econômicas

são organizadas e coordenadas e nos padrões de conduta dos agentes. Segundo Simon (1978 apud ZYLBERSTAIN, 1995) enquanto a teoria econômica se desenvolve além da teoria dos preços, percebe-se uma mudança de uma estrutura analítica quantitativa, em que o equilíbrio marginal é um dos fundamentos principais, para uma análise institucional qualitativa, em que as alternativas estruturais discretas assumem papel fundamental.

Considerando o enfoque de como as instituições influenciam os custos de transação e assim afetam as escolhas econômicas nos Sistemas Agroindustriais - SAGs³, a análise proposta deve ser baseada em fundamentos que relacionam o desenvolvimento e as instituições. A análise e a prescrição de políticas públicas devem considerar as instituições (NORTH, 1994).

Nem sempre as intervenções do Estado são eficientes e podem interferir na liberdade de contratação entre os agentes. Negociações entre os agentes podem resultar em formas mais eficientes de alocação dos direitos de propriedade (COASE, 1960). A intervenção só seria viável quando os seus custos fossem menores que os custos da negociação.

A contratação constitui o problema da economia das organizações e sob a ótica ECT a unidade de análise é a transação (WILLIANSO, 1985). Nela são negociados os direitos de propriedade. Observando-a é possível analisar as relações entre as instituições e a estrutura dos direitos de propriedade. Para tanto são necessários dois pressupostos básicos. O primeiro trata da existência de custos na utilização do sistema de preços e que os contratos realizados via mercados são relevantes, bem como os contratos centralmente coordenados pelas firmas. A segunda pressuposição afirma que as instituições interferem nos custos de transação e impactam o processo de transferência dos direitos de propriedade (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Conforme visto anteriormente, os pressupostos comportamentais são definidos por Willianson (1985) e auxiliam na compreensão da ECT. A racionalidade limitada, primeiro pressuposto, trata da impossibilidade de o agente econômico alcançar a desejada otimização dos recursos, considerando que os indivíduos agem racionalmente, mas de modo limitado. O oportunismo é outro pressuposto trabalhado por Willianson (1985) e aponta a possibilidade de os agentes agirem de forma aética antes da transação se realizar ou no transcorrer da vigência do contrato.

Ainda sobre a existência do oportunismo, esse se caracteriza quando o indivíduo age na busca do interesse próprio. Zylbersztajn (1995) menciona o oportunismo assemelhando-o a um jogo não cooperativo em que as informações assimétricas permitem ao agente auferir

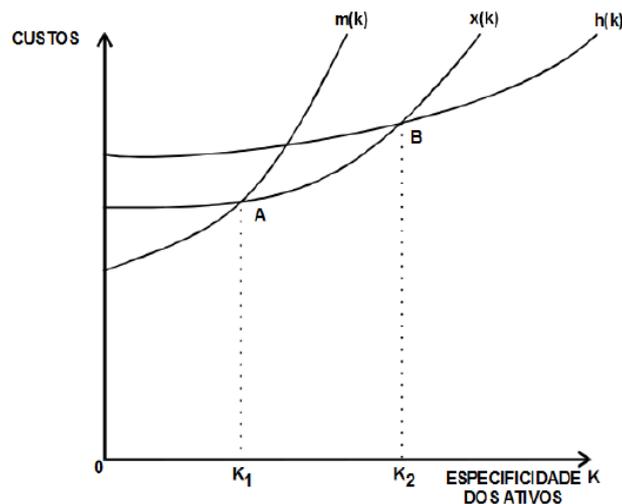
³ Para um estudo detalhado das definições e conceituações sobre Sistemas Agroindustriais e outras abordagens sistêmicas que envolvem a agropecuária, recomenda-se a leitura de Zylbersztajn (1998).

benefícios de forma monopolística corroborando o surgimento de custos de transações. Tais custos surgem tanto nas transações via mercado, regidas pelo sistema de preços, quanto naquelas regidas por contratos internos à firma, e impactam o sistema econômico. Isso posto, fica patente a incompletude dos contratos complexos.

Complementando o que foi dito anteriormente, as transações possuem três características. A primeira é a especificidade dos ativos e refere-se ao grau em que os ativos podem ser empregados ou realocados em outras atividades. A segunda característica é a frequência que se refere ao número de vezes que a transação ocorre e permite o surgimento da reputação entre os agentes. A terceira característica é a incerteza e refere-se à menor ou maior capacidade dos agentes em antecipar contingências que podem surgir em uma transação (WILLIANSO, 1985).

Segundo Mourad e Zylbersztajn (2012, p. 329), a especificidade dos ativos é o aspecto que tem motivado o maior número de investigações. O valor do ativo está ligado à continuidade da transação. Quanto maior a especificidade, mais salvaguardas são necessárias para reprimir o comportamento oportunístico do agente contratante. O grau de especificidade do ativo determina a forma de governança (WILLIANSO, 1985). No Gráfico 1 são expostas as três formas de governança: mercado (m), híbrida (x) e hierarquia (h).

Gráfico 1 - Formas de governança e especificidade dos ativos.



Fonte: Willianson (1996, p. 108).

Percebe-se pelo gráfico 1 que quanto menor for a especificidade do ativo, a forma de governança de menor custo é o mercado. Já com o crescimento da especificidade, considerando

os níveis intermediários, a forma híbrida (regida por contratos) constitui a forma minimizadora de custos. Na extremidade, quando se considera a especificidade do ativo como sendo bastante elevada então a hierarquia (integração vertical) é a melhor forma para se evitar o comportamento oportunístico de apropriação de renda e possibilitar a minimização de custos.

No cumprimento dos objetivos propostos anteriormente pretende-se identificar dentre os resultados dos trabalhos da Câmara Técnica àqueles que redundaram em ações públicas ou políticas governamentais que por sua vez possam ter alterado os custos de transação, e se for esse o caso, eventualmente poderiam ter alterado a forma de governança, conforme modelo exposto acima. Nesse intuito a comparação se dará entre o momento anterior as reformas do Conselho Estadual de Política Agrícola e a estrutura de governança após a atuação das Câmaras Técnicas e os resultados de seus trabalhos.

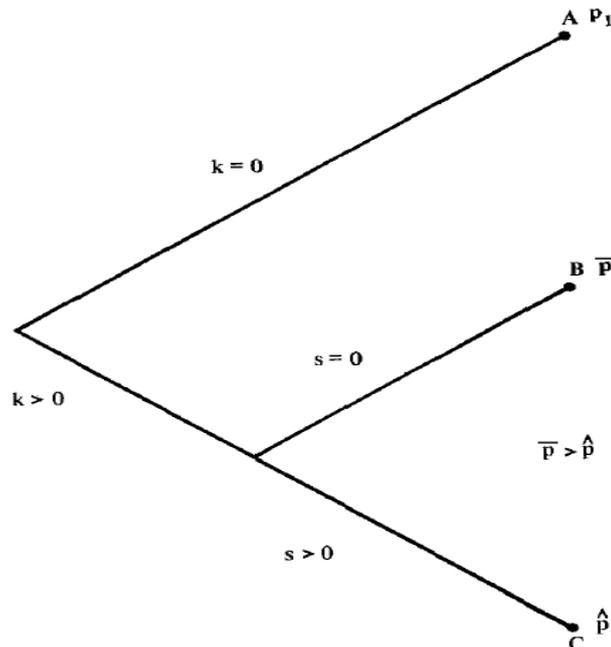
Conforme exposição a seguir, detalhada por Williamson (1989), assume-se que os contratos são incompletos e, mediante a possibilidade de ser vantajoso para um agente não cumprir sua parte do acordo *ex-post* e, ainda, que resolver disputas no *ex-post* é oneroso. Existe um custo de realizar transações no mercado e, portanto, há incentivo para buscar formas de reduzir esses custos por meio de diferentes contratos ou formas de organização. Custos de transações podem diferir, por exemplo, quanto ao tipo e grau de incerteza envolvidos na transação, ou quanto à especificidade do bem em questão. A especificidade (k) do bem pode ser entendida como a facilidade com que um ativo pode ser redirecionado para usos alternativos, ou a perda de valor produtivo associado à sua realocação em outro processo produtivo.

Incerteza poderia ser percebida por diferentes estados da natureza, específicos para essa transação ou relativo ao comportamento dos agentes envolvidos em uma transação, em situação em que, por exemplo, possa haver incentivo para mentir. Pode se propor, de forma simples, que um bem pode ser produzido por meio de uma tecnologia de propósito geral ou específico. A tecnologia específica requer maior investimento em ativos duráveis específicos e é mais eficiente de tal forma que K é medida de especificidade do ativo, se $K=0$, não há especificidade e o ativo pode ser adquirido no mercado, conforme figura 1. Se $K>0$ há algum nível de especificidade e se a transação terminar prematuramente, haverá perda de valor produtivo do ativo. Antes de atuar, a firma gostaria de uma garantia (S) para proteger seu investimento.

- S : magnitude dessa garantia, em que $S=0$ representa nenhuma garantia.

Alguns exemplos de S podem ser a imposição de penalidades, fórum para resolução de disputas, reciprocidade, propriedade conjunta. Então, se $S=0$ pode inviabilizar transações com $k>0$. Neste caso, as partes podem querer estabelecer $S>0$.

Figura 1 – Esquema Contratual Simplificado



Fonte: Williamson (1996).

Um determinado indivíduo ou organização tem um incentivo a pegar carona na boa reputação da outra organização para ofertar um produto ou serviço de pior qualidade, e assim, reduzir custos. Agentes preveem esse problema que afetará negativamente o valor da marca. Para evitar esse problema o administrador da marca pode forçar a loja a mudar de localização e abandonar a marca caso seja comprovada a baixa qualidade de seu produto. A punição reduz o problema do carona, aumenta a rentabilidade das lojas e o valor de mercado da marca. Todos se beneficiam com a punição. Contratos ou formas de organização que podem parecer “injustos” para leigos, podem ser soluções eficientes para reduzir os custos de transações, de acordo com a figura 1.

A empresa pode se deparar com a questão se compra um insumo no mercado ou produz internamente, caso da integração vertical. Haverá possibilidade de diferentes custos de transações.

- Seja $B(k)$ o custo burocrático da firma de gerenciar a produção do bem intermediário.
- Seja $M(k)$ o custo de gerenciar a compra do bem no mercado.
- K : índice de especificidade do ativo.

Assuma que $B(0) > M(0)$ e seja o custo total de gerenciar $\Delta G = B(k) - M(k)$. Assume-se que para níveis de especificidade baixos, mercados são mais eficientes. Para níveis altos, produção interna é melhor, pois teria mais flexibilidade para adaptar a produção do bem

intermediário às suas necessidades. Possivelmente há economias de escala que podem ser melhor aproveitadas no mercado para níveis de especificidade baixo.

Seja ΔC a diferença entre os custos de produção interno e externo à firma, (mais alto para níveis de especificidade baixo). Considerando $\Delta G + \Delta C$ a firma escolherá o método mais barato. Nesse sentido, os custos de transações influenciam a escolha. Considerando a abordagem neoclássica dos custos de transações, seja $R(x)$ a receita como função da produção (x), seja $C(x, k)$ o custo de produção (interna ou externa) em que $C_x > 0$, $C_k < 0$ e $C_{xk} < 0$. Ativos especificados custam gama por unidade, no caso neoclássico, sem custos de gerenciamento:

$$1 - \text{Lucro} = R(x) - C(x, k) - \text{gama} \cdot k$$

Considere agora a existência de custos de gerenciamento, seja G_i o custo de gerenciamento da produção do fator internamente e G_m o custo de gerenciamento da obtenção do fator no mercado:

$$2 - \text{Seja } G_i = \text{beta} + V(k), \text{ onde } \text{beta} > 0 \text{ e } V_k > 0$$

Seja $G_m = W(k)$, onde $W_k > 0$, assumamos que $W_k > V_k$ para todo k .

$$1 - \text{Lucro (produção interna)} = R(x) - C(x, k) - \text{gama} \cdot k - (\text{beta} + V(k))$$

$$2 - \text{Lucro (mercado)} = R(x) - C(x, k) - \text{gama} \cdot k - W(k)$$

$$3 - \text{Lucro} = R(x) - C(x, k) - \text{gama} \cdot k \text{ (caso neoclássico, sem custos de gerenciamento)}$$

• Condições de primeira ordem:

$$\bullet R_x = C_x \text{ (mesma para todas)}$$

$$4 - \text{Produção interna: } -C_k - \text{gama} - V_k = 0$$

$$5 - \text{Mercado: } -C_k - \text{gama} - W_k = 0$$

$$6 - \text{Neoclássico: } -C_k - \text{gama} = 0$$

$$\text{Supondo } P = 1 ; \text{Gama} = 1 ; C(x, k) = (x^2 + 1)/k ; R(x) = px = x$$

$$7 - G_i = \text{beta} + 2k ; G_m = 4k$$

$$8 - \text{Lucro (neoclássico)} = x - (x^2 + 1)/k - k$$

$$9 - \text{Lucro (interna)} = x - (x^2 + 1)/k - k - \text{beta} - 2k$$

$$10 - \text{Lucro (mercado)} = x - (x^2 + 1)/k - k - 4k$$

Derivada em relação à x : $k = 2x$

Derivada em relação à k :

11 - $(x^2+1)/k^2 = 1 + ?$

12 - Resolvendo para k em cada uma das três formas tem-se,

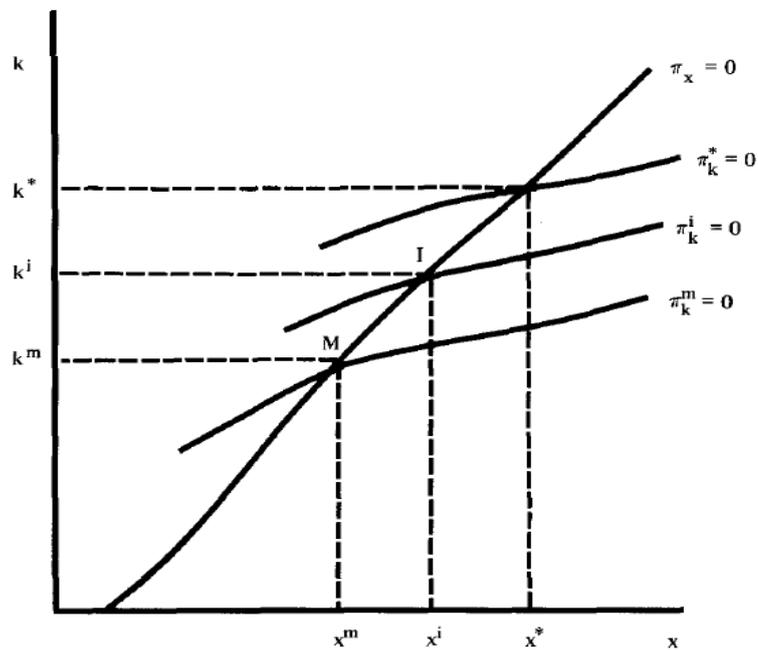
13 - Neoclássico: $k = (x^2+1)^{1/2}$

16 - Interno: $k = (x^2+1)^{1/2} / 3^{1/2}$

17 - Mercado: $k = (x^2+1)^{1/2} / 5^{1/2}$

Lucro: assim tem-se a figura 2 relacionando a especificidade dos ativos ao nível ótimo de produção.

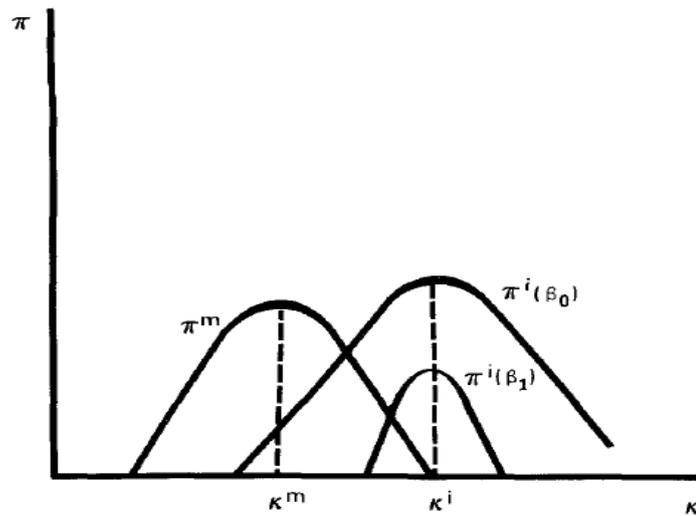
Figura 2 - Especificidade dos Ativos e níveis ótimo de produção.



Fonte: Williansom (1988).

Substituindo o produto ótimo ($x=k/2$) nas funções lucro e representando graficamente, conforme se visualiza na figura 3.

Figura 3 – Lucro e Especificidade dos Ativos.



Fonte: Riordan e Willianson (1985).

A introdução de custos de transações diferenciados para diferentes modos de produção afeta a decisão da firma quanto ao modo de produção.

2.4 Modelo Teórico

A estrutura de governança no conceito de Oliver Willianson se refere à matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas (WILLIANSON, 1986). Faz-se então necessário demarcar os limites de uma estrutura de governança revelando o que faz parte dessa estrutura e o que não pertence a ela. Para tanto deve-se definir o que seja o ambiente institucional e os arranjos institucionais. O ambiente institucional é aquele onde são definidas as regras do jogo, ao passo que os arranjos institucionais se referem às estruturas de governança como arranjos específicos nos quais foram operacionalizadas as transações particulares.

O ambiente institucional afeta os custos relativos de cada tipo de estrutura de governança na medida em que impõe restrições sobre os distintos tipos de estrutura de governança. Segundo Fiani (2011 p. 95), “a forma mais técnica de se dizer isso é afirmar que o ambiente institucional determina os parâmetros de custos das estruturas de governança”. Deve-se lembrar que assim como o ambiente institucional pode sofrer alterações ao longo do tempo, também esses parâmetros de custos podem ser modificados na medida em que o conjunto de leis, regulamentos e normas sociais é alterado.

É importante considerar a existência da retroalimentação entre as estruturas de governança e o ambiente institucional. Tal fenômeno pode ocorrer lentamente ao longo do tempo e pode ser

de dois tipos: instrumental ou estratégico. A retroalimentação instrumental pode ser exemplificada por uma melhoria na legislação contratual que permita novos tipos de arranjos entre as organizações ou empresas. Portanto, consiste numa mudança localizada nas regras do jogo para melhorar o desempenho de uma dada estrutura de governança (FIANI, 2011).

A retroalimentação estratégica se verifica quando as mudanças são mais amplas podendo afetar diferentes tipos de estruturas de governança ao mesmo tempo. Poderia ser exemplificado para o caso de um conjunto de empresas que busque uma determinada alteração nas regras que lhe interessa, mas que irá impactar todas as empresas daquele setor ou até mesmo de outros setores. A Figura 4 expõe a relação entre a estrutura de governança e o ambiente institucional. Nela podem ser observados os efeitos diretos do ambiente institucional sobre as estruturas de governança com a linha contínua, e a retroalimentação das estruturas de governança sobre o ambiente institucional por uma seta tracejada.

Figura 4 - Relação entre estruturas de governança e ambiente institucional.



Fonte: Fiani (2011, p. 96).

A área de interesse das instituições de governança possui dois níveis analíticos nos quais as regras podem definir o nível macro, como a constituição de um determinado país, quando se trata do ambiente institucional, bem como o nível micro, como é o caso das regras e normas internas de uma empresa, referindo-se às instituições de governança (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Ao longo da história, o papel das instituições se materializa no estabelecimento e na manutenção da ordem e na diminuição das incertezas. Definem, junto às restrições econômicas, o conjunto de alternativas e oportunidades perante os agentes econômicos, causando ou não, o aumento dos custos de transação, transformação e lucratividade existentes no sistema econômico (NORTH, 1990).

2.5 A Teoria Institucional aplicada às Câmaras Técnicas

Os aspectos institucionais, tecnológicos, logísticos, as estruturas sociais e suas interações foram considerados por Moncada et al. (2017, p. 910-911), ao estudar o desempenho econômico das cadeias de abastecimento de biocombustíveis e o surgimento de padrões de produção na Alemanha. O trabalho fundamentou-se nas conceituações de sistemas adaptativos complexos, sistemas sociotécnicos e na Nova Economia Institucional. Na pesquisa encontrou-se mais evidências sobre a importância da incorporação de elementos sociais (atores e instituições) na análise dos sistemas de bioenergia. Os resultados demonstram que uma cadeia de abastecimento de biocombustíveis é mais que uma construção tecnológica ou organizacional. De fato, os autores concluem que uma cadeia de abastecimento de biocombustíveis seja o resultado da interação entre essas duas construções e ressaltam a importância de se considerar as estruturas sociais em trabalhos semelhantes.

Staduto et al. (2007), analisando as câmaras setoriais do agronegócio brasileiro, buscaram compreendê-las como organizações que atuam num espaço organizativo, junto ao Estado, com o propósito de mudar o ambiente institucional de forma favorável aos sistemas produtivos. O autor considerou, sob o enfoque da NEI, que o surgimento das Câmaras Setoriais se fundamenta na existência de assimetria de informação e que o Governo nem sempre detém todas as informações suficientes que viabilizem políticas setoriais adequadas ao crescimento e desenvolvimento desses setores.

Os mesmos autores, em seus estudos para a Câmara de Aves e Suínos, junto ao Governo Federal, revelaram com clareza a influência que a câmara sofre do ambiente institucional, bem como as tentativas desta em influenciar o ambiente. Mostrou ainda que suas demandas auxiliam o Estado no direcionamento das políticas para o setor com relevante redução da assimetria de informação entre o Estado e a Cadeia produtiva. Ao analisarem as Câmaras de Milho e Sorgo, Aves e Suínos, identificaram que as suas principais ações ocorrem no sentido de solicitar alterações nos ambientes tecnológico e institucional, e ainda, direciona esforços visando à redução dos custos de transação, em especial, os relacionados ao nível informacional dos membros, fato que revela o empenho pela eficiência no funcionamento dessas câmaras.

Silva, Staudt e Verdi (2009) analisaram a reorganização das Câmaras Setoriais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo (SAA/SP) como novo marco da redefinição do papel do Estado paulista em prol da modernização e da maior competitividade, sustentabilidade e desenvolvimento das cadeias produtivas, favorecendo o

agronegócio paulista. A nova postura viabilizou as câmaras como uma fonte de informações com características de qualidade e atualidade, além de conferir legitimidade às políticas públicas. Contudo, o autor afirma a necessidade de definir tais câmaras como instituições competentes para exprimir claramente os conflitos das diversas cadeias de produção, por meio do consenso dos temas relevantes que se viabilizem em demandas e em propostas de soluções para os problemas identificados.

Este último estudo permitiu aos autores afirmarem que, sob o ponto de vista da NEI, as limitações e gargalos das câmaras influenciam o ambiente econômico, pois o modelo de atuação do Estado por meio de Câmaras Setoriais mostrou-se muitas vezes ineficiente pelo fato de as cadeias produtivas não conseguirem vencer seus entraves internos e apresentar ações eficientes que possibilitem ao Estado elaborar políticas públicas. Sugerem ajustamentos que promovam o maior equilíbrio de participação dos elos das cadeias produtivas no sentido de equilibrar as diferentes forças que tendem a influenciar os debates e os encaminhamentos desse fórum (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009).

Marschall et al. (2005) ao investigarem as novas formas de organização da agroindústria canavieira paranaense, procuraram identificar seus atores e papéis no sistema num cenário de desafios frente à desregulamentação do mercado e ao jogo de interesses dessa atividade produtiva. Entrevistou representantes dos diversos elos da cadeia e os seus resultados apontam que os agentes econômicos atuantes nesse setor não alcançaram um grau de integração que possibilitasse atingir a autorregulação, tão desejada pelo empresariado do ramo. No entanto, concluem os autores que a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool possa ser fator de equilíbrio das forças dos agentes presentes nesse sistema, propiciando o alcance do consenso setorial por meio de ações coerentes oriundas desse fórum.

Gonçalves Júnior et al. (2009), estudando as deliberações da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), buscaram analisar as principais ações da câmara no sentido de influenciar os ambientes institucional, tecnológico e organizacional, valendo-se fundamentalmente dos instrumentais da NEI e da análise de correspondência. Afirmam que as principais ações dessa Câmara solicitavam alterações nos três ambientes mencionados. O intento do fórum era a diminuição dos custos de transação, principalmente em relação ao nível informacional dos membros. Constatou que a maioria das reuniões da câmara buscava alterações no ambiente institucional, principalmente no que tange aos aspectos tributários. Os autores, ao concluírem, afirmam que a maior parte das reuniões da câmara tratou de assuntos

referentes às necessidades voltadas às alterações no ambiente institucional, principalmente no que diz respeito a questões tributárias.

No trabalho de Shokin e Kisel (2014), esses tiveram como objetivo estudar e definir os modelos de interação entre o setor produtivo e o governo Russo. O fato de a Rússia estar em uma nova fase de desenvolvimento e num processo de modernização em curso, impõe-se melhor interação entre empresas e governo, o que requer cooperação institucionalizada, contínuo diálogo e um sistema de definição conjunta de metas e tomada de decisão. Concluem os autores que o modelo de interação com o governo baseado nas associações empresariais são os mais eficientes. Os fatores determinantes na formação da interação entre entidades empresariais e governo são os objetivos de interação, a disposição para implementá-los, o diálogo livre e aberto entre as partes, as regras legalmente realizadas do "jogo", benefícios sociais e a viabilidade econômica, o interesse comum, a igualdade de parceiros e a confiança mútua.

Por fim, cita-se o trabalho de Matos (2000), que estudou a cadeia agroindustrial do café em duas regiões de Minas Gerais sob a ótica da economia dos custos de transação. Esse autor concluiu que a cadeia agroindustrial do Cerrado Mineiro se encontrava melhor coordenada em relação ao Sul de Minas e para esse quadro foi decisivo o forte sistema de associações que favoreceu o setor frente à desregulamentação do mercado ocorrida a partir de meados da década de 1980.

Compreendendo as câmaras técnicas como um espaço de atuação organizacional e a proposição de políticas públicas, sejam elas de cunho geral ou setorial, como fundamentadas na provisão de bens que extrapolam a atuação de firmas individuais, a implementação dessas políticas pode estar a cargo do Estado ou de organizações corporatistas (FARINA, 1999, p. 159). Traxler e Unger (1994, p. 7-10) afirmam que há distintos tipos de organização que podem atuar com propósitos de coordenação como o próprio Estado, as organizações corporatistas e as redes de cooperação (Networks).

3 METODOLOGIA

Este estudo se apoia nas concepções teóricas da Nova Economia Institucional (NEI) que possibilitam estudar a eficiência de um sistema econômico em que existam limitações e gargalos pela análise da influência do conjunto das instituições que regulam o ambiente econômico. Sob esse enfoque, as Câmaras Técnicas do CEPA guardam uma relação direta com o poder público, se caracterizam como organizações relevantes na coordenação e regulação dos agentes setoriais, influenciando o ambiente institucional.

Portanto, considerando que a atuação das CTs do Cepa, após as alterações regimentais, foi foco o deste trabalho, o método utilizado foi o estudo de caso. Segundo Stake (1994), a denominação de estudo de caso é enfatizada porque chama atenção para o que pode ser aprendido especialmente com um caso que é único. O autor considera que o estudo de caso melhora o entendimento à medida que procura respostas para questões de pesquisa. Dessa forma, no entender de Stake (1994) um estudo de caso é tanto um processo de investigação sobre o caso quanto o produto dessa investigação.

Stake (1994) afirma que os casos únicos podem ser de dois tipos: intrínsecos ou instrumentais. O autor classifica um estudo como intrínseco quando é desenvolvido para melhorar a compreensão de um caso particular. Ele argumenta que esse tipo de estudo de caso não é realizado principalmente porque o caso representa outros casos, mas porque esse caso em si é de interesse.

Quanto ao estudo de caso instrumental, é utilizado quando um caso particular é examinado principalmente para fornecer informações sobre uma questão ou para traçar uma generalização. No estudo de caso instrumental, o caso é de interesse secundário, desempenha um papel de apoio, e facilita a nossa compreensão de outro fenômeno. O caso ainda é analisado em profundidade, seu contexto examinado e detalhado, mas tudo porque isso ajuda a perseguir uma questão que pode ser generalizada e utilizada para a compreensão de uma realidade maior, como é o caso do presente estudo.

O estudo de caso instrumental, aplicado à presente pesquisa se mostrou a metodologia mais adequada, uma vez que os objetivos se relacionam com a avaliação de uma política pública de participação social que é também utilizada em outros estados da federação e no governo federal, como forma de participação dos diversos setores produtivos na formulação e implementação de políticas setoriais.

Na visão de Gummesson (2014), os estudos de caso são fonte importante de conhecimento na pesquisa acadêmica e propõem a substituição do termo ‘estudo de caso’ por ‘teoria de caso’ e, além disso, busca explicar os propósitos da teoria de caso como sendo, por exemplo, a generalização, ou a utilização dos achados para contribuir em casos semelhantes.

No entendimento de Gummesson (2014), um único caso pode produzir uma teoria substantiva para melhor compreensão de uma situação específica. Essa teoria pode ser aplicada a casos semelhantes ao caso pesquisado, o que coaduna com o propósito do presente estudo, uma vez que há outras câmaras técnicas setoriais e temáticas no estado de Minas Gerais e em outros Estados da federação com vivências a serem desvendadas e exploradas.

Consoantes ao referencial e modelo teóricos e aos objetivos elencados, a seguir são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na execução deste trabalho, incluindo tipo de pesquisa, objeto de estudo, modelo analítico, técnicas e instrumentos de coleta de dados, e a análise e interpretação dos dados.

3.1 Tipo de Pesquisa

A perspectiva da pesquisa é qualitativa e tem-se como foco de sua atenção situações complexas e estritamente particulares. Difere da abordagem quantitativa por não empregar dados estatísticos como eixo central do processo de análise. Desse modo não opta por uma abordagem hipotético-dedutiva com hipóteses teóricas previamente definidas mas, pelo contrário, utiliza a abordagem indutiva para construir a proposta interpretativa na qual a resposta ao problema surge da análise de campo. Os métodos qualitativos fornecem meios para a compreensão de fenômenos complexos na perspectiva de quem os vivencia e, dessa forma, os próprios pesquisadores são um aspecto fundamental do estudo (CRESWELL, 2017).

A pesquisa é descritiva ao descrever a política pública que permite a participação da sociedade civil organizada na detecção de problemas que afetam a cadeia produtiva, consubstanciada no Conselho Estadual de Política Agrícola e suas câmaras técnicas. Descrever a forma de atuação dos setores público e privado e os resultados alcançados nesse processo interativo em que a troca de informações possibilita aprofundar o conhecimento dos problemas e das possíveis propostas de solução.

Considerando a escassez de estudos relativos ao tema, classifica-se esta pesquisa, quanto à natureza, como exploratória (GIL, 2008; MATTAR, 2014). A finalidade da pesquisa exploratória é obter maior compreensão e precisão na identificação do problema, o que

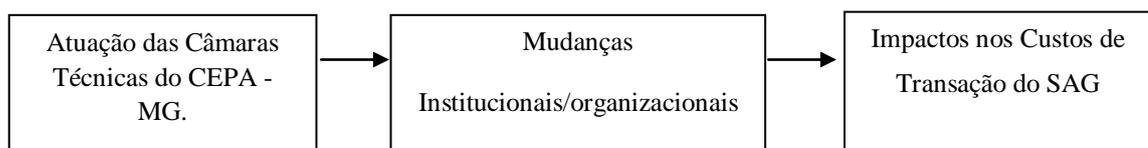
possibilitará identificar as linhas alternativas de pesquisas e fonte de dados possíveis (GIL, 2008; MALHOTRA, 2011). Quanto à temporalidade, a pesquisa é longitudinal ao focar nas alterações regimentais ocorridas no Cepa a partir de dezembro de 2004, busca conhecer as consequências sobre o funcionamento das CTs e em seus resultados no período subsequente até o ano de 2018.

Tendo em vista o problema e os objetivos propostos, o método utilizado foi o estudo de caso que, segundo Yin (2001), consiste em uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real. O estudo de caso por ser um estudo exaustivo e profundo de um ou poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e detalhado sobre o assunto (GIL, 1995). Tal método não consiste apenas em uma tática de coleta de dados, ele objetiva compreender fenômenos complexos e se caracteriza por maior abrangência, uma vez que envolve desde o planejamento até as abordagens específicas de análise implicando no uso de técnicas múltiplas e cruzadas de recolha e tratamento da informação (YIN, 2005).

Os autores Flick, Von Kardorff e Steinke (2000) e Mayring (2002) afirmam que o estudo de caso é o ponto de partida ou elemento essencial da pesquisa qualitativa. Ambos consideram relevante em seus trabalhos o princípio da abertura que se traduz para Flick, Von Kardorff e Steinke (2000) no fato da pesquisa qualitativa ser caracterizada por um espectro de métodos e técnicas, devidamente adaptados a um caso específico, ao invés de um único método padronizado. Consideram, dessa forma, que o método deve se adequar ao objeto de estudo e não o contrário.

A pesquisa principiou-se com natureza qualitativa, no entanto, na hipótese de detectar ações das Câmaras Técnicas que tenham impactado os sistemas produtivos com potencial de alterar os custos de transação do SAG, então buscou detalhar esses efeitos e utilizou análises quantitativas para mensurar as consequências nos referidos custos, conforme a figura 5.

Figura 5: Eixo de investigação com finalidade de detectar possíveis impactos nos custos de transação do SAG.

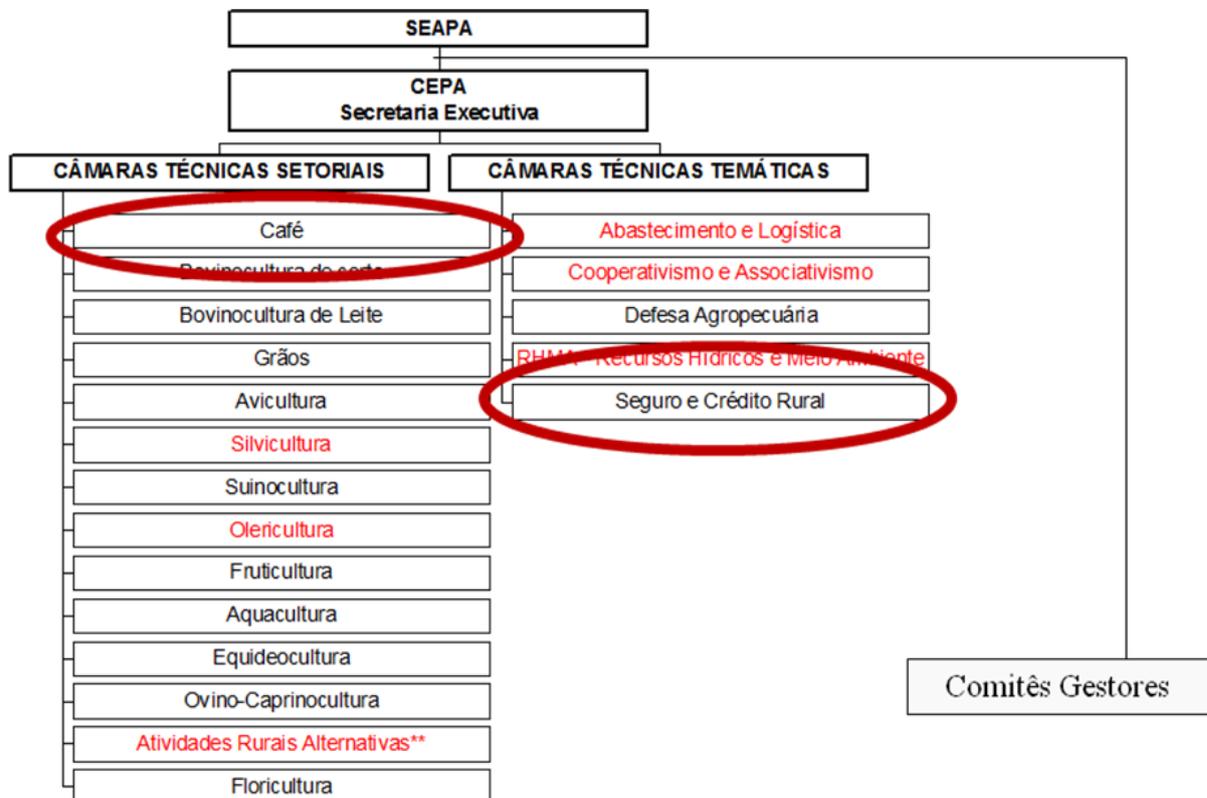


Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

3.2 Objeto de Estudo

Constitui objeto de estudo desta tese o Conselho Estadual de Política Agrícola de Minas Gerais, no qual estão inseridas as duas câmaras estudadas, especificamente a Câmara Técnica Setorial do Café e a Câmara Técnica Temática de Seguro e Crédito Rural (Figura 6). A atuação desses dois fóruns após as alterações do regimento interno do CEPA numa perspectiva sistêmica e num contexto interativo entre os setores público e privado na busca da melhoria do ambiente produtivo caracteriza os objetos de estudo.

Figura 6 - Organograma do Conselho Estadual de Política Agrícola.



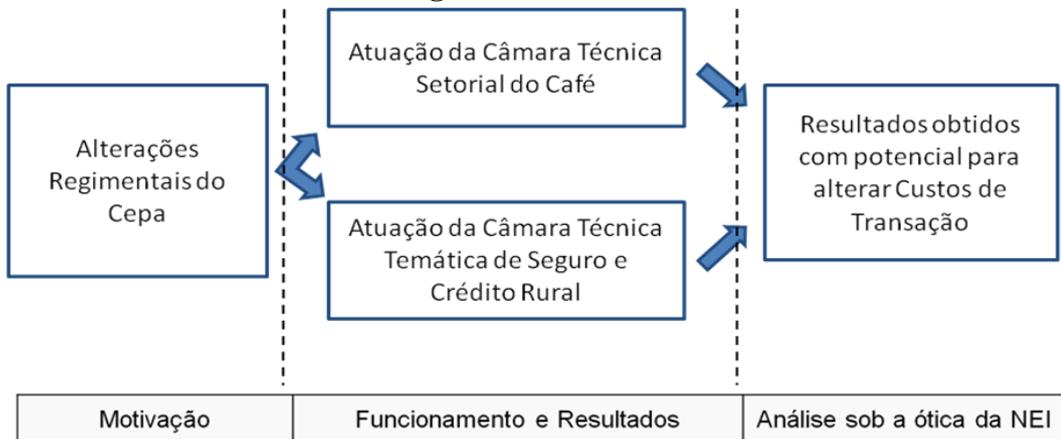
Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

3.3 Modelo Analítico

A atuação das Câmaras Técnicas do Conselho Estadual de Política Agrícola em Minas Gerais, num contexto interativo entre os setores público e privado, é o alvo da atenção deste trabalho. Buscou-se identificar as motivações que levaram os gestores públicos a promoverem as alterações regimentais e as consequências dessas alterações nos trabalhos das câmaras e os

resultados obtidos, especificamente na Câmara Técnica de Café e na Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural, conforme pode se ver na figura 7.

Figura 7 – Alterações regimentais e atuação das Câmaras Técnicas de Café e de Seguro e Crédito Rural.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Tendo em vista que as instituições moldam o sistema econômico e que as estruturas de governança estão inseridas no ambiente institucional, este irá condicionar as formas eficientes de produção com os atributos das transações. Desse modo, Williamson (1993) define o ambiente institucional como as regras do jogo que determinam o contexto no qual a atividade econômica ocorrerá.

Deve-se esclarecer que as alterações regimentais do Cepa são consideradas alterações institucionais, no entanto, elas por si só não garantem que os resultados obtidos dos trabalhos das câmaras técnicas alterem custos de transação. Essas alterações regimentais ocorreram em momento anterior à reinstalação das câmaras com o propósito de favorecer os trabalhos das câmaras e podem contribuir para que tais resultados sejam capazes de promover mudanças institucionais ou não.

A operacionalização do modelo analítico iniciou-se com a descrição das alterações regimentais do Cepa. Num segundo momento, já de posse das entrevistas realizadas com os gestores públicos responsáveis, processou-se a análise de conteúdo no sentido de verificar a coerência das alterações regimentais e a melhoria da atuação das Câmaras.

As alterações regimentais do Cepa são listadas a seguir.

1ª – Nova formatação distinguindo Câmaras Técnicas Setoriais das Câmaras Temáticas (artigo 11, § 1º).

2ª – Composição mínima de sete instituições e máxima de 14 instituições (artigo 11, § 2º).

3ª – Participação majoritária obrigatória do setor privado (artigo 11, § 2º).

4ª- Coordenadores das câmaras técnicas devem ser do setor privado (regra informal).

5ª- Alteração especial na estrutura do CEPA: criação dos comitês gestores das câmaras (Resolução 727 de 07/12/04) (MINAS GERAIS, 2004).

Os gestores públicos foram entrevistados sobre a motivação das alterações do regimento interno e os seus efeitos sobre os trabalhos e os resultados alcançados (ver figura 7, primeiro quadro). Os coordenadores e os relatores das duas câmaras foram entrevistados com intuito de colher sua opinião sobre a relevância das alterações regimentais sobre o funcionamento das câmaras e foram arguidos sobre o alcance dos resultados que beneficiaram o setor produtivo.

3.4 Coleta de dados

Como técnicas de coleta de dados foram utilizadas a observação, análise documental e entrevistas em profundidade. A pesquisa documental consiste em uma técnica de coleta de dados que pode contribuir de forma relevante com a pesquisa qualitativa e apresenta vantagens por ser fonte não reativa, pois as informações contidas nos documentos permanecem as mesmas ao longo do tempo (GODOY, 1995). A observação enquanto técnica de pesquisa emprega os sentidos do pesquisador buscando levantar aspectos da realidade (MARCONI; LAKATOS, 2009).

Foram consultados diversos documentos escritos, dentre os quais, a legislação estadual e federal, pertinentes ao tema, atas, regimentos internos e relatórios técnicos relacionados aos trabalhos do CEPA e de suas Câmaras Técnicas. Outras fontes de dados são os relatórios técnicos de monitoramento e acompanhamento dos programas públicos do estado de Minas Gerais no âmbito da gestão do Acordo de Resultados que acompanhou a implantação e os resultados obtidos de diversas ações e políticas governamentais. No caso das atas das câmaras técnicas, além do registro escrito, há disponibilidade de gravação de áudio das reuniões ordinárias, o que permitirá, a qualquer momento, verificar a exatidão da transcrição.

A entrevista trata-se de “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” conforme definida por Haguette (1997, p. 86). É técnica muito utilizada em trabalho de campo com a finalidade de coletar dados a respeito de tema científico. Permite a coleta tanto de dados objetivos quanto subjetivos. Obteve-se, desse modo, a opinião de dirigentes e responsáveis por coordenarem os trabalhos das câmaras técnicas.

A entrevista com especialistas é uma forma específica em que o principal interesse não recai sobre a pessoa entrevistada, mas, em sua capacidade de ser um especialista em determinado campo de atividade. A interpretação desse tipo de entrevista objetiva principalmente comparar e analisar o conteúdo do conhecimento do especialista. A necessidade de guia ou roteiro é bastante relevante nesse tipo de entrevista a fim de que auxilie o entrevistado a demonstrar familiaridade com o tema e, em segundo lugar, garantir que a entrevista não se perca em tópicos irrelevantes (FLICK, 2009).

As entrevistas para obtenção dos dados subjetivos foram realizadas por meio de roteiro semiestruturado com o propósito de verificar a opinião do entrevistado sobre a relevância da nova formatação do CEPA na efetividade dos resultados alcançados. O entrevistado foi arguido sobre cada uma das alterações e sua consequência para a dinâmica dos trabalhos da CT e sua contribuição para o sucesso obtido ou não (ver roteiro no Apêndice 2). Após a transcrição, os textos foram codificados para que se pudesse fazer a categorização dos temas e analisar o conteúdo de forma comparativa entre os diversos entrevistados.

No caso das entrevistas foi utilizado roteiro semiestruturado com indivíduos selecionados devido a sua relevância para o entendimento do objeto de estudo. Servidores ou especialistas que atuaram em posições estratégicas no CEPA, foram contactados por intermédio da Seapa⁴ e as entrevistas foram realizadas ao longo do segundo semestre de 2017. A experiência de política pública no âmbito do CEPA, é um estudo no qual um caso (estudo de caso) em seu contexto real é selecionado e as respostas obtidas desse caso são analisadas qualitativamente (DUL; HAK, 2008).

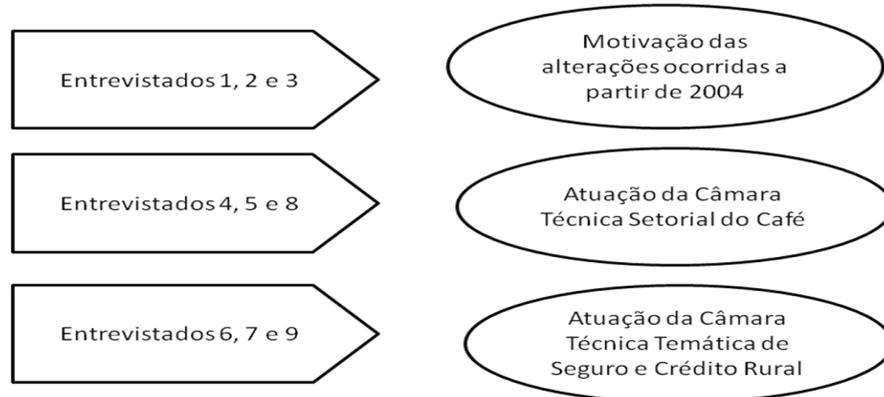
As entrevistas foram gravadas em mídia digital e mediante a opção do entrevistado, houve garantia de sigilo. A expectativa foi de que a fala orientada por roteiro fornecesse quantidade relevante de dados com detalhamentos consoantes à complexidade do cargo ocupado. Assim, com a realização das entrevistas, obteve-se conteúdo suficiente e aprofundado conforme descreve Minayo (2010, p. 122) em que “[...] porque a aproximação qualitativa permite atingir regiões inacessíveis à simples pergunta e resposta”.

Deve-se observar, que por força do regimento interno do Cepa, os coordenadores das Câmaras Setoriais são sempre representantes do setor privado, conhecedores dos problemas e atuantes em alguns dos diversos elos da cadeia produtiva, sendo indicados pelas lideranças do setor. Isso garantiu que fossem ouvidos especialistas do setor privado e do setor público. A

⁴ Ver no Apêndice 3 das mensagens de e-mail solicitando o agendamento das entrevistas e a devida manifestação de apoio da Seapa MG.

relação entre a opinião dos entrevistados selecionados e o objeto investigado poder ser melhor compreendida pela figura 8.

Figura 8 - Relação entre os entrevistados selecionados e os temas em estudo.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Os entrevistados foram selecionados conforme o conhecimento e a proximidade com o objeto de estudo, conforme tabela 1. Entende-se que os gestores públicos diretamente relacionados ao sistema Cepa sejam o secretário adjunto de Estado, G1, o superintendente de economia e política agrícola, G2, e o superintendente de administração e finanças, G3. Esses três gestores, G1, G2 e G3, foram entrevistados. A lei delegada 105, de 29/01/2003, em seu artigo 2º, item V prevê que o secretário adjunto da SEAPA será o secretário geral do Cepa. Já o artigo 10, item IV do regimento interno do Cepa, prevê que o secretário adjunto será responsável por acompanhar, avaliar e monitorar a operacionalização das Câmaras Técnicas. Os assuntos técnicos relacionados à política e economia agrícola são atinentes à superintendência de economia e política agrícola, dirigida por G2. Já o G3, superintendente de administração tinha a responsabilidade de compatibilizar as deliberações oriundas do sistema Cepa com o planejamento e o orçamento da Seapa.

Já o G4, é hoje o principal assessor ligado à secretaria executiva do Cepa. Sua atuação nessa função é recente e julgou-se importante ouvir o gestor atual, com maior distanciamento da época das alterações regimentais, no sentido de possibilitar uma opinião mais isenta em relação ao grupo que vivenciou as alterações regimentais. Considerou-se que os especialistas que atuaram na Seapa e no Sistema CEPA nos quatro primeiros anos após as alterações regimentais são contemporâneos da mudança. Apenas dois entrevistados (G4 e G7) não foram contemporâneos das alterações regimentais do Cepa, todavia ocupam cargos de gestão na atualidade, e quando da entrevista, solicitou-se que expusessem sua opinião sobre a relevância das modificações para o funcionamento das câmaras técnicas. As entrevistas foram realizadas

entre setembro e dezembro de 2017. O conteúdo da fala dos entrevistados G1, G2, G3 e G4 foram utilizados com ênfase para responder a motivação das alterações regimentais. Os entrevistados G5, G6 e G7 foram entrevistados com o propósito de discorrer sobre a atuação da Câmara Técnica do Café objetivando conhecer a relevância das alterações regimentais para a dinâmica de trabalho da Câmara e para a obtenção de resultados. De igual modo os entrevistados G8 e G9 foram entrevistados com propósitos similares quanto à Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural.

Na tabela 1 constam o perfil dos entrevistados detalhando a formação e a experiência profissional de cada gestor participante.

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados.

Identificação dos gestores entrevistados	Formação	Experiência
G1- Secretário Adjunto da Seapa (responsável pelas Câmaras Técnicas).	Graduação em Engenharia Agrônômica e mestrado em concentração de solos e fertilidade.	Ocupou cargos de diretor na Emater e Epamig. Possui mais de 40 anos de experiência no serviço público
G2- Superintendente de Economia Agrícola.	Graduação em Zootecnia na Unesp e Mestrado em zootecnia	Técnico da Emater por 32 anos. Doze anos na Superintendência de Economia e Política Agrícola da Seapa
G3- Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA	Engenheiro Agrônomo com mestrado em engenharia agrícola.	Sec. Adj. Presidente da Emater. Superintendente de Adm e Finanças. 30 anos de Emater. Técnico da Emater desde 1985. 8 anos como superintendente na Seapa.
G4- Atual coordenador da Sexec	Engenheiro Agrônomo. Especialista em meio ambiente	20 anos de Emater. Atual coordenador da Sexec Cepa. 6 meses de experiência na função.
G5- Coordenador da Câmara Técnica do Café.	Engenheiro de telecomunicações	Representante da Faemg nas CTs do Café Estadual e Federal. Presidente da comissão estadual do Café da Faemg. Presidente da comissão nacional do café da CNA. 15 anos vice-presidente da Faemg. Atualmente é diretor tesoureiro. Produtor de café.
G6- Relator da Câmara Técnica do Café.	Engenheiro agrônomo Ufla 1970, mestre em fitotecnia.	Trinta e oito anos de Emater. Dezoito anos como coordenador geral de culturas da Emater. Coordenador do Programa do Café.
G7 – Assessor do Programa Café	Técnico em agropecuária, engenheiro agrônomo.	Técnico da Emater desde 1980. Mestre em economia aplicada, especialização em irrigação e em cafeicultura empresarial. Cedido desde 2011 a seapa de MG para assessoria na área de café. 24 anos de experiência em café.
G8- Coordenador da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural	Engenheiro agrônomo e mestrado em extensão rural.	15 anos como coordenador estadual de crédito rural da Emater. Coordenador da CTSCR.
G9- Relator da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural.	Eng. Agrônomo UFRV	Sempre trabalhou com seguro rural. Cinco anos de Emater. 21 anos na Bemge Seguradora. Desde 1975 trabalha com seguro rural -42 anos de experiência. Atua como corretor de seguros. Representa a iniciativa privada.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

As questões indagadas aos entrevistados são as contidas no roteiro semiestruturado (Apêndice 2) em um total de 16 perguntas abertas. O encontro com os entrevistados foi agendado previamente. As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Todos os respondentes foram esclarecidos dos propósitos das entrevistas e foram informados da garantia de sigilo da fonte. O roteiro de entrevista foi enviado aos entrevistados por e-mail com antecedência de aproximadamente duas semanas. Seis entrevistas foram feitas presencialmente e três foram feitas a distância, com utilização de comunicação via *software* de transmissão de voz, *Skype*. As gravações de áudio das entrevistas totalizam sete horas e quarenta e nove minutos. A duração média das entrevistas é de cinquenta e dois minutos.

A técnica de tratamento de dados utilizada foi a análise de conteúdo categorial, que segundo Bardin (1977) é cronologicamente a mais antiga e, na prática, a mais utilizada. Operacionalmente consiste no desmembramento do texto em categorias e posterior reagrupamento analógico. A unidade de registro utilizada para a codificação foi o tema que consiste em uma afirmação sobre o assunto, uma frase, ou normalmente, um resumo ou frase condensada. Trata-se da unidade de significação que naturalmente se identificou no texto analisado e que possibilitou descobrir núcleo de sentido para suportar a análise temática. O tema é geralmente utilizado para estudar motivações de opiniões, de valores, de crenças e de tendências, portanto, se adequa ao objetivo do nosso trabalho.

A unidade de contexto adotada foi o parágrafo e não se adotou uma medida em extensão de palavras ou linhas, mas aquela que permitiu a unidade de compreensão correspondendo ao segmento de mensagem cujas dimensões são ótimas para compreender a significação precisa da unidade de registro.

3.5 Técnicas de Análise e Interpretação dos dados

Segundo Gil (1995) o processo de análise e interpretação de dados coletados visa à obtenção de respostas ao problema proposto, por meio de sua organização e síntese, e a busca de sentido mais abrangente mediante sua vinculação com outros conhecimentos obtidos.

3.5.1 Análise e interpretação relativas à motivação e às consequências das alterações do Cepa

O primeiro objetivo específico consiste em relacionar as principais alterações regimentais e estruturais do CEPA, sua motivação e consequências no funcionamento da CTCafé e CTSCR. Para alcançar o primeiro objetivo específico, os dados coletados, nas

entrevistas com os gestores públicos, foram submetidos à análise de conteúdo. A análise de conteúdo é um método de análise de texto desenvolvido nas ciências sociais empíricas. Ultimamente maior atenção no uso dessa técnica tem focado os “tipos”, “qualidades” e “distinções” presentes no texto de tal forma “a construir um elo entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa de materiais” (BAUER, 2013, p. 195). Já a codificação que possibilita a classificação dos materiais coletados na amostra, enseja a construção que se ergue sobre a teoria e o material de pesquisa. Um referencial de codificação é uma forma sistemática de comparação e trata-se de um conjunto de questões com o qual se trabalha os materiais e de onde se extrai respostas (BAUER, 2013, p. 199).

A análise das informações coletadas por entrevista, segundo Alencar (2007) envolverá os seguintes passos: 1) organização das informações em relatos e transcrições; 2) leitura minuciosa e exaustiva desses documentos; 3) comparação das informações nela contidas, identificando o que há ou não em comum entre elas; 4) extrair dimensões para as quais são estabelecidos códigos ou conceitos e 5) organização dos conceitos em categorias.

O critério de categorização adotado foi o semântico e não se estabeleceu previamente um sistema de categorias, mas estas surgiram resultando da classificação analógica e progressiva dos elementos. No dizer de Bardin (1997, p. 119) é o procedimento por milha em que “o título conceitual de cada categoria é definido somente ao final da operação”. No processo de obtenção das categorias procurou-se imprimir as qualidades, da homogeneidade, da pertinência, da objetividade e fidelidade e da produtividade.

No tratamento dos dados oriundos das entrevistas, inicialmente construiu-se uma tabela recortando do texto a unidade de registro contendo a opinião de cada entrevistado em relação as questões propostas no roteiro. Posteriormente elaborou-se uma segunda tabela contendo as opiniões de todos os entrevistados a partir da qual se realizou a análise horizontal (Ver Apêndice 4). Tal procedimento permitiu a proposição de categorias e subcategorias conforme exposto nos resultados. Os resultados da análise de conteúdo foram organizados consoante aos objetivos propostos.

3.5.2 Análise e interpretação relativas à atuação das Câmaras Técnicas

Em relação ao segundo objetivo específico, avaliar a atuação das CTs com o propósito de modificar os ambientes institucional e organizacional, foram utilizadas as análises de conteúdo e de correspondência. Os dados coletados nas entrevistas com os especialistas e componentes das câmaras técnicas foram submetidos à análise de conteúdo conforme já

exposto no subitem 3.5.1 e contribuiram também no alcance do segundo objetivo. Os dados coletados nas atas das reuniões das câmaras técnicas foram submetidos à Análise de Correspondência conforme detalhado a seguir.

➤ **Tratamento quantitativo - Análise Multivariada de Correspondência**

As atas também foram utilizadas para fornecer dados que subsidiaram a Análise de Correspondência visando compreender a atuação das CTs e a intenção dos agentes quando da realização das reuniões dessas câmaras. Após identificação dos temas tratados nas câmaras e seus encaminhamentos e deliberações, foi elaborada uma tabela disjuntiva completa, na qual as colunas foram compostas pelos três ambientes macroanalíticos da NEI: ambiente institucional; ambiente organizacional e ambiente tecnológico. Já as linhas foram constituídas pelo resumo das atas das reuniões. Obtém-se, assim, uma variável codificada à qual é atribuído o valor 1 se a reunião abordou o tema referente ao ambiente em análise e 0 se a reunião não tratou do tema. Dessa forma, foi possível traçar um perfil da atuação das câmaras e identificar se houve tendência para tratar mais de questões concernentes ao ambiente organizacional, institucional ou tecnológico. A técnica foi aplicada para as atas referentes à Câmara Técnicas do Café e do Seguro e Crédito Rural.

Segundo Reis (1997), pode-se afirmar que a análise multivariada é um conjunto de métodos estatísticos que permite analisar concomitantemente medidas múltiplas para cada objeto ou indivíduo, isto é, qualquer método de análise que permita considerar duas ou mais variáveis pode ser considerado pertencente a esse campo científico. A estatística multivariada possibilita analisar a relação entre múltiplas variáveis dependentes e/ou múltiplas variáveis independentes que possuam ou não relação de causa e efeito entre si.

Há dois fundamentos básicos nas técnicas de análise multivariada que contribuem para o desenvolvimento da pesquisa: a redução da dimensionalidade e a proximidade geométrica. As principais técnicas de análise multivariada são: análise de agrupamentos ou *cluster*; escalonamento multidimensional; análise fatorial; e análise de correspondência. No presente estudo utilizou-se a técnica de análise de correspondência. A análise de correspondência é uma técnica de interdependência para redução dimensional e mapeamento perceptual (HAIR JÚNIOR, 2009, p. 507). Utilizada para examinar variáveis categóricas, por meio de seu cruzamento ou contingenciamento, tendo como base a distribuição de massa do conjunto de observações (PEREIRA, 2001).

Na análise de correspondência, as frequências marginais de uma tabela de contingência são chamadas massa e são interpretadas como pesos para um perfil de distribuição de frequências pelas categorias estabelecidas. Podem ser consideradas a distribuição de massa de linha (*Row profile*) ou de colunas (*Column Profile*), ou linhas e colunas simultaneamente. Na sequência, os pesos são atribuídos por linhas ou por colunas. Segundo Pereira (2001), assim caracteriza-se um perfil na distribuição dos dados. O peso resulta da divisão das distribuições por linha (coluna) pelo total acumulado pela linha (coluna). É chamado centroide a média dos perfis, e representa as frequências marginais relativas. O centroide deve ser entendido como ponto de equilíbrio da distribuição de massa das observações. É considerado centro gravitacional em cuja órbita os dados estão distribuídos. Sendo o centroide a média dos perfis, é também o valor esperado para cada perfil. Disso pode-se constatar que as distâncias entre os pontos e o centroide equivalem as distâncias entre valores observados e esperados, e são chamadas de distâncias qui-quadrado, que é uma distância semelhante à distância euclidiana, porém, com a ponderação da massa como fator de atração ou repulsão.

A inércia é outra medida relevante na análise de correspondência. É a média das distâncias qui-quadrado de todos os objetos em relação ao centroide. A inércia será igual a zero caso todos os pontos estiverem sobre o centroide, e alcançará o valor máximo possível igual ao número de dimensões originais menos 1. A título de exemplo, por tratar-se de um sistema tridimensional, o valor máximo da inércia é 2. A raiz quadrada da inércia é chamada de *eigenvalue*, que é o valor singular em análise de correspondência. É uma razão de variâncias entre escores de colunas e linhas que sugere quanto das variações totais está sendo coberta pela dimensão.

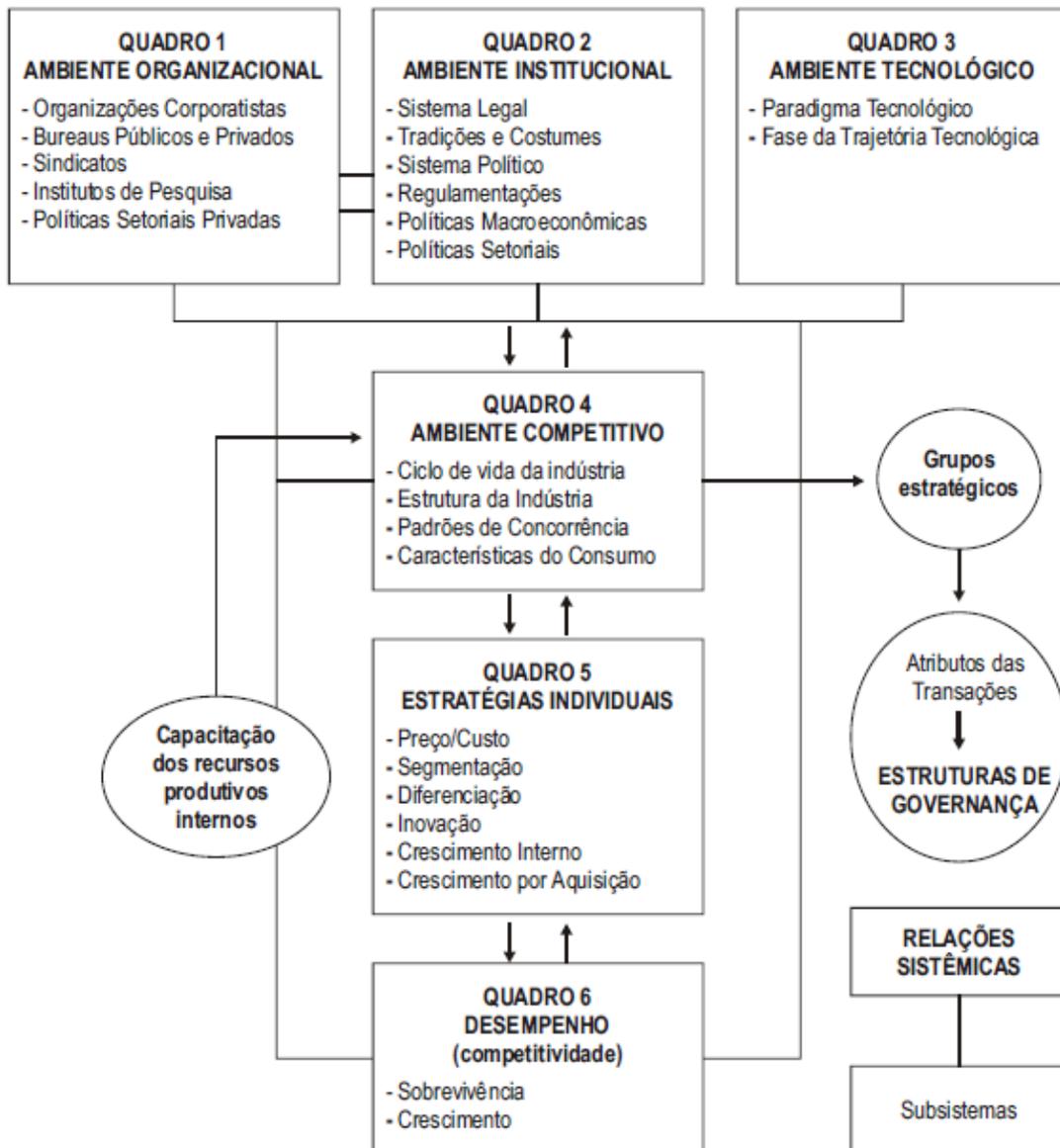
A razão entre o valor singular de uma dimensão e a soma dos valores singulares de todas as dimensões mostra, segundo Pereira (2001), se existe um bom ajustamento dos dados. Dimensões com valores singulares superiores a 0,2 são normalmente considerados no modelo. Após efetuadas as análises da inércia e do *eigenvalue*, pode se utilizar a exposição dos dados em um gráfico, com os escores dos objetos para localização no sistema plano normalizado, dessa forma, são padronizados os valores com unidades abstratas de medida. Tal normalização é feita por linha, por coluna, ou por ambas. O método comumente mais utilizado considera ambas (linhas e colunas), sendo chamado de normalização canônica. A análise gráfica é geralmente feita considerando as relações de proximidade geométrica entre os pontos e os centroides, revelando a proximidade de cada observação em relação à média nas dimensões.

3.5.3 Análise e interpretação relativas aos resultados capazes de alterar custos de transação

Na porção final da figura 7, se a atuação das câmaras de café e de seguro e crédito rural alcançaram sucesso na solução de demandas, então, os casos de interesse foram identificados, descritos e analisados sob a ótica da NEI. Foi utilizada a Análise Estrutural Discreta Comparada, AEDC, com o intuito de identificar mudanças institucionais que possam alterar os custos de transação, como proposto no terceiro objetivo específico. Utilizou-se a AEDC, a qual se deu em conformidade ao utilizado por Farina (1999) e Zylbersztajn (1995).

Essa análise consiste na comparação entre diversas estruturas de governança que permita cotejar essas estruturas e os componentes teóricos que a determinam. Tal técnica tem sido mais utilizada por oferecer uma estrutura mais sólida para a NEI. A Figura 9 revela que o ambiente onde atuam as organizações influenciam as estratégias individuais e, conseqüentemente, a sobrevivência e a performance. No entanto, no curto prazo, esse ambiente competitivo é influenciado pelos ambientes institucional (aparato legal e políticas), tecnológico (paradigmas tecnológicos) e o organizacional, formados pelas organizações e associações representantes da sociedade civil. No longo prazo, pode ocorrer uma inversão nesse processo em que as estratégias individuais ou corporativistas podem afetar o ambiente competitivo, como consequência de antes ter influenciado os ambientes institucional, tecnológico e organizacional. Relativamente a figura 9, nesta pesquisa, foram priorizados os ambientes organizacional e institucional como alvo da atuação das câmaras técnicas. Alterações nesses ambientes que possam alterar custos de transação e estruturas de governança foram o foco da análise.

Figura 9 - Competitividade e Coordenação nos Sistemas Agroindustriais.



Fonte: Farina (1999).

Segundo Zylbersztajn (1995, p. 24) são três os grupos de fatores condicionantes das formas eficientes de governança, expostos conforme a seguir.

1- O ambiente institucional – este grupo congrega o aparato legal, a cultura e as tradições e interfere diretamente na forma eficiente de governança.

2 - As características básicas das transações - é considerado o determinante central da ECT e refere-se às três características: especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência.

3 - Pressupostos comportamentais – nesse grupo estão contidos o oportunismo e a racionalidade limitada. Ambos estão relacionados à incompletude dos contratos.

3.6 A questão do observador participante

O autor desta tese atuou como assessor por mais de quatro anos na Secretaria Executiva do CEPA, entre os anos de 2004 e 2009. Não havia naquela ocasião qualquer previsão em realizar uma pesquisa que envolvesse a temática que se trabalhou nesta tese, mas, tal fato o coloca em posição semelhante à do observador participante. A observação participante na pesquisa é definida por Bogdan e Taylor (1975) como uma investigação em que há um período de interações sociais intensas entre o investigador e os sujeitos durante o qual os dados são recolhidos de forma sistemática.

Tendo em vista que naquele período não havia previsão para a realização do presente trabalho, dentre os tipos de observação participante propostos por Lapassade (2001), sugere-se que o tipo de observação participante que mais se aproxima seria a do tipo *observação participante completa por oportunidade*, pois o autor já era membro da situação sobre a qual resolveu estudar no futuro. Se por um lado o maior conhecimento e experiência do pesquisador que imergiu no objeto contribui para a pesquisa em poder de análise e maior compreensão da temática, por outro lado expõe a pesquisa à subjetividade e outros vieses oriundos de sua condição de pesquisador que participou dos trabalhos do CEPA no momento das alterações ocorridas.

É bastante comum nas pesquisas etnográficas, antropológicas e fenomenológicas a presença do observador participante. No caso do método fenomenológico, algumas de suas principais características são a possibilidade de se explorar situações, valores e práticas referenciadas na visão dos próprios atores, a possibilidade da descoberta de novos conhecimentos em lugar da verificação do saber já conhecido e, a exigência da habilidade do pesquisador participante para interagir com os demais atores. A experiência do pesquisador na presente pesquisa se coaduna com a recomendação de Shutz (1970) de que o estudo da ação social assuma o lugar na atitude natural e que as pré-concepções sejam sobrestadas ou seja, colocadas entre parêntesis.

A opção pelo método qualitativo com a triangulação de técnicas de coleta oriundas pela condição de observador participante, da coleta de fontes documentais e das entrevistas semiestruturadas, aliadas às múltiplas técnicas de tratamento das informações como a análise de conteúdo, a análise de estatística multivariada e a análise estrutural discreta comparada, se constituem numa via capaz de ultrapassar os possíveis vieses da familiaridade com o objeto de estudo e do entendimento subjetivo que enquanto pessoa se tem do referido objeto.

Dessa forma, considerando que neste trabalho foram utilizadas as metodologias de análise de conteúdo, análise de correspondência, análise estrutural discreta comparada e contou com auxílio de estatística descritiva, caracteriza-se uma multiplicidade de técnicas combinadas que permitiram alcançar resultados mais complexos e mais próximos da realidade. A triangulação de métodos é compreendida por Minayo, Assis e Souza (2005) como uma combinação de diferentes métodos, com a finalidade de avaliar uma política pública, e pode ser compreendida como a expressão de uma dinâmica de investigação que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e o ponto de vista que atores diferenciados constroem sobre todo o projeto ou programa.

A triangulação de métodos para Flick (1998) é uma estratégia que imprime rigor, complexidade e profundidade a investigação, constituindo-se em instrumento que possibilita iluminar a realidade por diversos ângulos rompendo o isolamento metodológico em prol da realidade, no entanto, não se trata de uma estratégia de validação, mas uma alternativa à validação. Para Minayo, Assis e Souza (2005) trata-se de uma técnica e uma estratégia investigativa não se constituindo um método em si, mas uma estratégia suportada por métodos científicos testados e reconhecidos, sendo útil e propícia para realidades específicas caracterizadas pela interdisciplinaridade. Diferentemente do senso comum de que a triangulação de métodos como aparato metodológico deva se utilizar de dados recolhidos em pesquisa quantitativa e qualitativa, Denzin e Lincon (2006) afirmam que seu uso também se aplica isoladamente em cada uma dessas pesquisas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A exposição dos resultados se fez em consonância com os objetivos propostos. Dessa forma, o primeiro objetivo proposto, de relacionar as principais alterações regimentais e estruturais do CEPA, ocorridas em dezembro de 2004, e suas consequências no funcionamento dessas Câmaras Técnicas, consta no item 4.1. O segundo objetivo proposto, de avaliar a atuação da Câmara Técnica do Café e da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural nas modificações do ambiente institucional e organizacional, foi apresentado no item 4.2 e seus subitens. Quanto ao terceiro objetivo, de verificar se essas modificações do ambiente institucional contribuíram ou podem contribuir para redução dos custos de transação nos setores em estudo, consta do item 4.3 e seus subitens.

4.1 Principais alterações regimentais e estruturais do CEPA

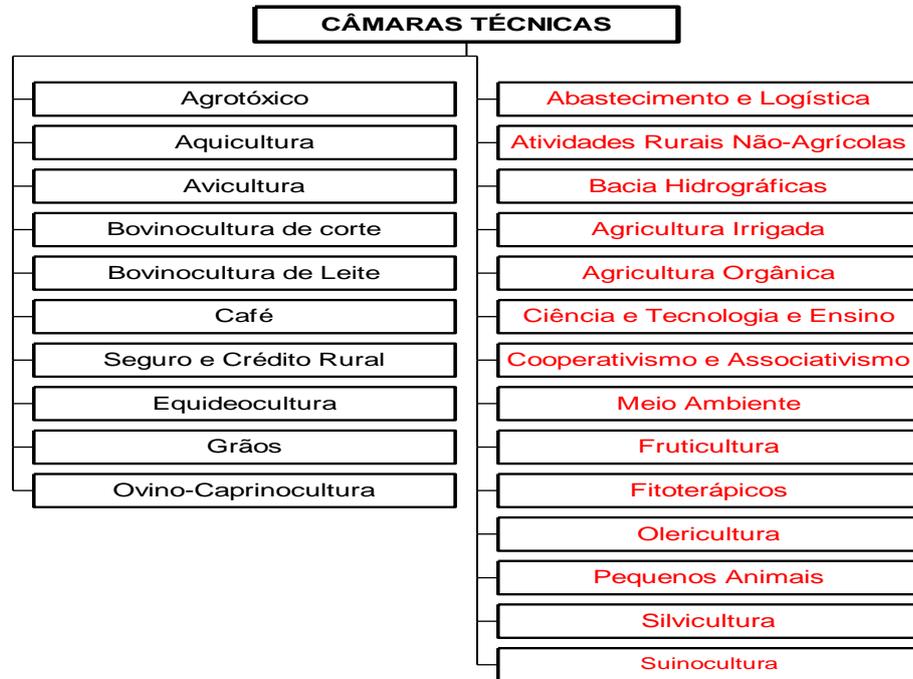
Consoante ao primeiro objetivo, relacionar as principais alterações regimentais e estruturais do Cepa, menciona-se especificamente cada uma das alterações elencadas a seguir: a primeira trata da nova formatação distinguindo Câmaras Técnicas Setoriais das Câmaras Técnicas Temáticas (artigo 11, § 1º); a segunda refere-se à composição mínima de sete instituições e máxima de 14 instituições (artigo 11, § 2º); a terceira é relativa à participação majoritária obrigatória do setor privado (artigo 11, § 2º); a quarta, é concernente a uma regra tácita pela qual coordenadores das câmaras técnicas devem ser do setor privado. A quinta alteração diz respeito a uma modificação especial na estrutura do CEPA que se concretizou com a criação dos comitês gestores das câmaras (Resolução SEAPA nº 727 de 07/12/04) (MINAS GERAIS, 2004).

A alteração proposta no novo regimento deu nova redação ao parágrafo que passou a prever que as câmaras a serem criadas poderiam ser setoriais ou temáticas e, se necessário subdivididas em subcâmaras. Assim, retirou-se de um único arcabouço aquelas câmaras que representavam um setor produtivo, à semelhança da cadeia produtiva do café ou do leite, e separou daquelas câmaras que representavam um tema ou eixo transversal, como exemplo, defesa agropecuária, seguro e crédito rural. Estas últimas se caracterizam por atuarem em apoio às demais câmaras setoriais.

As alterações estruturais podem ser melhor visualizadas por meio das figuras a seguir. Na figura 10A está exposta a configuração inicial em que todas as câmaras estão contidas em um único arcabouço em que há câmaras setoriais e câmaras temáticas. Na figura 10B a

configuração introduzida a partir de dezembro de 2004, com o novo regimento interno do Cepa, apresenta as Câmaras Técnicas dispostas em dois arcabouços distintos.

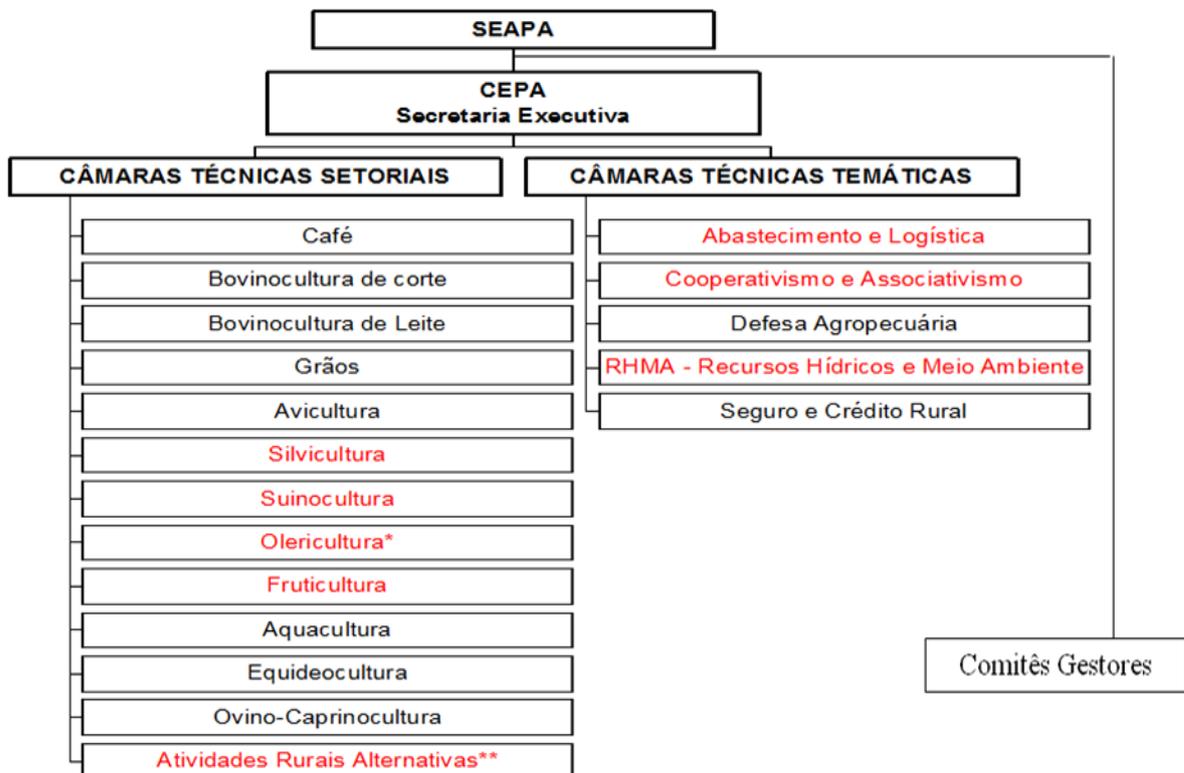
Figura 10A – Fluxograma operacional do CEPA.



Fonte: Elaboração do autor (2019).

Nota-se a presença dos comitês gestores, conforme expresso na figura 10B que se reportam diretamente a Seapa. Cada câmara Técnica tem seu comitê gestor.

Figura 10B – Fluxograma operacional do CEPA após as alterações regimentais ocorridas em dezembro de 2004.



Fonte: Elaboração do autor (2019).

Era necessário dotar o sistema de uma estratégia para que as propostas e deliberações das Câmaras Técnicas alcançassem a consequência dentro da Seapa e das Organizações vinculadas⁵. Após cada reunião a informação deveria fluir de forma célere e sem ruídos para que o governo pudesse conhecer com o máximo de detalhes os problemas tratados e as soluções possíveis. Era necessário que houvesse pessoas capacitadas no setor público para viabilizar a resposta oficial adequada às necessidades do setor privado. Nesse contexto, foram criados os comitês gestores (Resolução Seapa nº 727, de 07 dezembro de 2004). Cada câmara passou a ter um comitê gestor composto por, no mínimo, três técnicos nomeados pelo Secretário de Estado. O coordenador do comitê gestor deveria ser o relator da respectiva câmara técnica (MINAS GERAIS, 2004).

As funções previstas no artigo segundo da Resolução SEAPA nº 727 de 07/12/2004 para os comitês são as seguintes:

⁵ O Sistema Seapa consiste na própria Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e suas vinculadas, a saber: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – Epamig, Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA.

I – assessorar e apoiar tecnicamente os Coordenadores das Câmaras Técnicas na viabilização de soluções para os problemas e as demandas levantadas junto às Câmaras Técnicas;

II – assessorar e apoiar a Secretaria Executiva do CEPA nas atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações das Câmaras Técnicas do CEPA;

III – subsidiar o Gabinete da SEAPA no encaminhamento de soluções a problemas emergenciais e no fornecimento de informações relativas à área de competência de cada Comitê;

IV – assegurar que as ações e decisões tomadas no âmbito das Câmaras Técnicas, sejam implementadas de forma integrada, consolidando o sistema e as respectivas Câmaras Técnicas (MINAS GERAIS, 2004).

Uma das primeiras atribuições recebidas pelos comitês foi a de assessorar as Câmaras Técnicas na elaboração do Plano Setorial. Tratava-se de um documento com o propósito de contextualizar o setor produtivo referente à cadeia específica, apontar as tendências, as oportunidades e os principais entraves ao desenvolvimento do setor sob o enfoque de cadeia produtiva. Deveria apresentar as propostas de solução aos entraves e ainda contemplar formas de integração e inserção dos programas públicos já existentes para o setor produtivo. Esse se tornou o ponto de partida para os trabalhos das Câmaras Técnicas. Os planos setoriais, de forma geral, receberam críticas e sugestões e, posteriormente, foram referendados em reuniões de sua respectiva câmara.

4.1.1 Motivação das Alterações Regimentais

Neste subtópico buscou-se conhecer a opinião dos gestores do Sistema Cepa a respeito da motivação das alterações regimentais ocorridas a partir de dezembro de 2004. A seguir foram expostos os resultados oriundos da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os gestores do Cepa e das Câmaras Técnicas de Café e de Seguro e Crédito Rural.

4.1.1.1 Organização e planejamento

O primeiro objetivo proposto foi relacionar as principais alterações regimentais e estruturais do CEPA ocorridas em dezembro de 2004, e suas consequências no funcionamento dessas Câmaras Técnicas. Portanto, neste tópico são apresentados e discutidos os resultados relativos à motivação das alterações regimentais na opinião dos gestores públicos (GI, G2, G3 e G4), responsáveis pelo funcionamento do Cepa. No caso em que opiniões e argumentos dos

demais gestores apresentem relevância explicativa foram utilizados para corroborar ou contestar as relações encontradas entre o objeto de estudo e as categorias explicativas. Na Quadro 1 estão expostos, a título de exemplo, alguns excertos que contribuíram para formação da primeira categoria: **Organização e Planejamento**. A descrição dessa categoria se relaciona aos fatores identificados que promovem maior organização, objetividade e planejamento no tratamento das demandas apresentadas.

Quadro 1 - Categoria Organização e Planejamento

Categoria Organização e Planejamento - Fatores identificados que promovem maior organização, objetividade e planejamento no tratamento das demandas apresentadas na CT.
Excertos das entrevistas
<p>“... estava confuso o processo. G1</p> <p>“...Então, eu diria que separar é fundamental e na ocasião nós tivemos uma preocupação temática sim.” G1</p> <p>“...Acho que essa questão de organizar em setoriais e temáticas é perfeito nesse aspecto porque as setoriais têm foco no produto, na cadeia produtiva enquanto que a temática tende a ser transversal a todos as outras cadeias, as setoriais que também tem suas especificidades. Esse tipo de organização acho que foi bastante interessante. Para mim em termos de organização, a lógica está ok.” G3</p> <p>“...É, eu acho coerente porque essas outras são mais transversais, não são uma cadeia específica.” G4</p> <p>“...Não só foi fundamental, mas para dar objetividade por que numa cadeia produtiva do café tem 50, 60 ações para serem desenvolvidas...” G1</p> <p>“...Plano setorial é sempre importante ..., é uma discussão com quem compreende o processo, quem entende, está vivendo os desafios da cadeia. Então eles estão discutindo ali o que é importante. Então é muito legítimo. Não tem dúvida.” G4</p> <p>“...É muito relevante [plano setorial construído junto a ct], igual eu lhe falei, sempre surgem ali, de fato, são os problemas da cadeia. O que falta as vezes são os próprios dirigentes, os próprios secretários terem aquilo como uma fonte de consulta para até mesmo formulação de políticas públicas etc” G4</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

As respostas às questões do roteiro que forneceram subsídios foram as relativas à distinção entre câmaras setoriais e temáticas e a necessidade de construção conjunta do plano setorial ou temático das câmaras em estudo. Os entrevistados, ao expressarem sua opinião, utilizaram palavras que evidenciam o significado da categoria proposta: “separar”, “setorial”, “temática”, “foco”, “organização”, “lógica”, “coerente”, “objetividade”, como se pode ver na Quadro 1.

Conforme tratado anteriormente sobre as alterações regimentais, o arcabouço inicial antes da reformatação do Cepa não fazia distinção entre câmara de natureza setorial ou de natureza temática. Tendo em vista que as câmaras de natureza temática estão fortemente

atreladas às políticas públicas, sua interação com as demais câmaras deve ser de enorme proximidade no sentido de esclarecer e orientar os agentes do setor produtivo sobre normas que regem sua atividade nos aspectos ambiental, de segurança alimentar, defesa vegetal, tributárias dentre outras, todas situadas no ambiente institucional.

No sentido de definir melhor o papel de cada câmara um dos entrevistados exprime sua opinião no tocante à distinção entre a natureza setorial e temática:

(...) é interessante porque é transversal. Quais eram: defesa vegetal e seguro e crédito rural. As duas que eram temáticas. E as outras ficando setoriais. Eu acho que é perfeito porque defesa ela é comum a vários produtos. Então a proposta foi oportuna, acho que foi saudável. Foi um avanço para o setor. (G2).

Tomando-se a fala de G2 no sentido estrito, o avanço para o setor pode ser compreendido em que as câmaras temáticas passaram a estar mais dispostas para apoiarem as câmaras setoriais e voltadas ao apoio do desenvolvimento das cadeias produtivas. É interessante ouvir a opinião do coordenador da Câmara Técnica do Café como representante do setor privado:

(...) existem algumas câmaras que, realmente, a performance delas afeta todo o setor... ... cada atividade agrícola tem a sua demanda específica. ...A partir do momento que cada câmara cuidou do seu setor, de sua atividade fim, as coisas melhoraram. As pessoas ficaram mais motivadas a participarem sabendo que aquilo que ela falava, aquilo que ela sugeria poderia impactar positivamente ou negativamente na sua atividade. (G5).

O estímulo à maior participação decorrente do fato de ser ouvido e ter sua opinião levada em consideração é bastante positivo, uma vez que é justamente o que se espera de cada membro da CT, em outras palavras, uma participação efetiva com contributos para formulação de propostas para a solução dos entraves apresentados. Tomou-se o depoimento do relator da CT Café, G6, que era responsável pela operacionalização das tarefas após cada reunião e, portanto, familiarizado com os trabalhos decorrentes das decisões e encaminhamentos aprovados pela CT. Fica patente em sua fala aspectos relacionados à objetividade. Mais organização, foco e maior potencial de participação emergem de sua fala:

acho que misturar câmara setorial com temática complica um pouco. Você acaba perdendo o foco. ... permitiu que se abrisse um leque onde as pessoas pudessem trabalhar, estudar, e estabelecer propostas e proposições com o foco dirigido o que, antes isso aí não era possível (...). (G6).

Ainda que no trecho da fala de G6 não fique explícita as relações de causalidade, sua percepção parece ser indício de uma possível relação de causalidade entre as alterações

regimentais e promoção de um ambiente de reunião e de trabalho posterior à reunião, mais eficientes em comparação com o momento anterior as alterações regimentais. É interessante acrescentar nesse momento o testemunho do relator da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural, CTSCR (G9), especialmente por ter atuado na câmara antes e depois das alterações. Nesse ponto, é importante ressaltar que nas câmaras temáticas, como é o caso da CTSCR, há uma inversão de papéis em que o coordenador é do setor público e não do setor privado, como é no caso das câmaras setoriais. A lógica é que, sendo o coordenador do setor público e tratando dos temas diretamente relacionados às políticas públicas, haverá uma relação direta e também hierárquica entre a direção da Seapa e a coordenação da Câmara, que poderá significar maior agilidade e coordenação. No tocante ao relator, este era representante do setor privado e expressa sua impressão:

(...) o que antes dessa reformulação eram reuniões discursivas. Reuniam uma série de pessoas interessadas naquele projeto, naquela idéia. Discutiam: ah seguro rural tem que ser isso, tem que ser aquilo. Discutiam. Acabou a discussão, todo mundo ia embora para casa e não se resolvia nada. Com a criação dessas câmaras setoriais, as coisas ficaram mais adensadas e os assuntos mais bem discutidos. (G9).

Oficializadas as alterações regimentais do Cepa, seguiu-se com a composição das câmaras técnicas. As organizações relacionadas à cada cadeia produtiva foram consultadas sobre a indicação de representantes para comporem as diversas câmaras. Na reunião de instalação de cada câmara, a Seapa solicitou que fosse elaborado o plano setorial com o propósito de orientar os trabalhos. Os planos elaborados deveriam conter minimamente a contextualização do setor no Estado e o posicionamento nacional, as tendências e oportunidades, os principais problemas e entraves para o setor, as principais propostas para a solução dos problemas e a integração com os programas estaduais já existentes para o setor. Presume-se que o fator planejamento foi priorizado nesta ação e estava em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, PMDI (MINAS GERAIS, 2004), previsto na Constituição estadual. Segundo Correia (2007), em 2004, o executivo estadual propôs um plano que permitiria aos cidadãos o conhecimento de todos os componentes da matriz de SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) para o governo estadual com o objetivo de formular um plano sustentado em estratégias de gestão que possibilitassem o desenvolvimento do Estado no curto, médio e longo prazos. O PMDI mencionava um horizonte de planejamento até 2020, e considerava um ambiente caracterizado por incertezas.

O plano setorial do café foi apresentado à CT Café no dia 05/07/2005 e o da CTSCR foi aprovado em 13/09/2005. Na tabela 2 consta a relação dos planos setoriais das diversas câmaras

instaladas e seus *status* em meados do ano de 2006. Alguns desses planos passaram por um período maior de revisão para se ajustarem às contribuições dos diversos membros das câmaras.

Tabela 2 – Status dos Planos setoriais das Câmaras Técnicas do Cepa em meados do ano de 2006.

Câmara Técnica	Situação	Data da Reunião
Aquacultura	Apresentado/referendado	14/06/2005
Avicultura	Aprovado	22/08/2006
Bovinocultura Corte	Aprovado	04/08/2005
Bovinocultura Leite	Apresentado	17/06/2005
Café	Apresentado	05/07/2005
Defesa Agropecuária	Aprovado	03/12/2005
Grãos	Referendado	13/07/2006
Ovino-Caprinocultura	Aprovado	04/07/2006
Seguro e Crédito Rural	Aprovado	13/09/2005
Suinocultura	Em revisão	-

Fonte: Informação pessoal⁶

O entrevistado G6, ao comentar a importância prática de se trabalhar o plano setorial com a Câmara Técnica, afirma que foi um processo trabalhoso, muito discutido, o que é esperado de um processo participativo que pretende conciliar interesses e unir esforços para atingir um objetivo comum. Segue sua fala sobre a elaboração dos planos setoriais:

(...) às vezes você estava com o plano prontinho na mão, você tinha que modificar muita coisa, aquilo perdia a seqüência, perdia a noção de conteúdo, de consistência, você tinha que discutir novamente até as coisas chegarem no devido ponto. Era muito discutido, muito trabalhado (...). (G6).

No entanto, a tarefa da construção conjunta prosseguiu e depois de elaborados, os planos foram apresentados ao CEPA e foram publicados no diário oficial do Estado. Todo o empenho na elaboração dos planos setoriais se deu pela relevância de se planejar as ações futuras, especialmente, pela natureza pública de muitas das questões tratadas nas câmaras, pois as alterações de leis e regulamentos demandam razoável tempo, frequentemente, envolvem mais de uma secretaria de governo e necessitam da chancela de diversas instâncias jurídicas. Quanto à disponibilidade de

⁶ Informação pessoal obtida por ocasião da atuação do autor junto ao Cepa - MG.

recursos financeiros, de igual modo se exige planejamento, pois os recursos demandados, sendo de origem pública, devem obrigatoriamente ter orçamento aprovado. Considera-se a fala do entrevistado:

[...] na realidade o que ele fez, norteou o trabalho a ser executado durante o ano né? O que deveria ser planejado. Quais são os estudos prioritários deveriam ser executados. Onde que deveriam ser concentrados os recursos. Para onde eles deveriam ir. (G6).

Considerando que o entrevistado G6 é um servidor público, denota-se que a vivência possibilita uma visão bastante realista das regras orçamentárias que regem a distribuição de recursos públicos entre os diversos fins alternativos, sendo requisito fundamental a existência de orçamento público aprovado, o que normalmente é planejado no ano anterior à execução, quando também é encaminhado ao legislativo para aprovação. Portanto, entende-se que nos trabalhos das câmaras técnicas sem o ato de se planejar, muito pouco se pode realizar em resposta às demandas setoriais.

Na CT Café, por ocasião da reunião de 26/01/06, o representante do Sindicato das Indústrias Torrefadoras de Café de MG – Sindicafé apresentou uma proposta de plano de ação da indústria do café em Minas Gerais. O objetivo era fortalecer a indústria estadual de café torrado e moído. A exposição do palestrante apontava diversos entraves para a indústria mineira, conforme o que consta de sua fala na ata da CT do Café:

[...] citou que o grande problema atualmente são as indústrias informais, clandestinas, que não têm nenhum tipo de comprometimento, seja com a qualidade do produto final, seja compromisso social. Além disso, interfere muito no mercado. Com relação ao mercado, disse que o varejo está cada vez mais concentrado, seja através da união de pequenos formando redes ou os grandes supermercados, que entre outras ações trocam sempre de marca, levando o enfraquecimento das marcas. Citou também a concorrência por produtos substitutos ao café e o baixo consumo de café entre crianças e jovens. Disse que pesquisas estão bem adiantadas com conclusões que café com leite faz bem às crianças. Outro grave problema citado como atual, são os incentivos de diversas naturezas dados por outros estados, e não é apenas alíquota de ICMS, são incentivos de difícil detecção oferecidos por estados como Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo e outros estados do Norte e Nordeste. Comentou que em uma pesquisa de setembro de 2005, em Minas Gerais havia 567 marcas atuando, sendo 444 marcas de MG e 115 marcas de outros estados. De Minas seriam 323 indústrias, sendo 51 indústrias de outros estados. Esses números mostram que 22% das marcas no mercado de café de MG são de outros estados. Do volume total comercializado no país está concentrado nas mãos de 10 indústrias, sendo que apenas uma indústria é mineira, o que segundo o Sr. Almir é assustador. Continuando, citou alguns problemas, um dos grandes é a falta de critérios nos procedimentos orientativos e as taxas elevadas para regularização do empreendimento pela FEAM, onde disse que demorou 4 anos para regularizar a própria indústria. Outro problema é o acesso ao crédito pela indústria, que é muito difícil. Com relação à fraude, disse que a legislação é confusa e que gera uma discrepância nos procedimentos da Fundação Ezequiel Dias em MG e do Instituto Adolfo Lutz em SP.” (Representante do Sindicato da Indústria de Café do Estado de Minas Gerais – Ata da Reunião da Câmara Técnica Estadual de Café de Minas Gerais em 21/01/2006).

Mediante a fala exposta acima, o coordenador da CT fez encaminhamentos para formação de grupo de trabalho com representantes das outras secretarias estaduais e das entidades relacionadas para que fosse oficializada essa ação. Dessa forma, evidenciou-se que o desdobramento do plano setorial foi adequado em função da grande relevância do setor café para o Estado mineiro e a complexidade das questões levantadas. Entende-se que nesse episódio prevaleceu a flexibilidade e a visão sistêmica dos componentes da CT Café, o que pode ser exemplificado pela fala do entrevistado G2:

[...] Em vários anos foram formulados os planos setoriais para cada cadeia, foi publicado o plano setorial, então o plano fazia uma análise dos entraves, das potencialidades do seguimento antes da porteira, no setor de insumos, dentro do próprio setor. Existiam e existem os planos setoriais[...]. (G2).

4.1.1.2 Legitimidade da representação

É oportuno neste momento estabelecer referência à legitimidade da representação por representantes oriundos das organizações da sociedade civil que, por vezes, não passam por um crivo eleitoral. O fator de legitimação se fundamenta na representação por afinidade que se distingue da representação eleitoral em que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente (AVRITZER, 2007).

O padrão de representação dos modelos conselhistas tem as seguintes características: participação e representação coletiva (por meio de organizações/ entidades); ocorre de forma voluntária; se dá em diferentes espaços participativos; há diversas periodicidades; a escolha de seus representantes por diferentes processos, a exemplo de eleições, indicações, fóruns, etc. (LUCHMANN, 2007). Mediante as causas que defendem se verifica a justificativa moral, segundo Borba e Luchmann (2010) e se justapõe à justificativa eleitoral, constituindo-se fonte de legitimidade, nas palavras do autor:

[...] as organizações da sociedade civil são pretensamente legitimadas não apenas em função da defesa dessas causas, mas também em virtude do conhecimento e qualificação acerca dos problemas e da maior capacidade e flexibilidade em resolvê-los (BORBA; LUCHMANN, 2010, p. 235).

O quadro 2 abaixo sintetiza as possíveis formas de representação política. Os atributos da representação por meio da sociedade civil são representados no quadro 2, onde constam o sentido, a forma de legitimação e a relação com o representado.

Quadro 2 - Formas de representação na Política contemporânea.

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Autorização através do voto	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de discursos e idéias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: Avritzer (2007, p. 458).

A característica fundamental dessa forma de representação está no fato de se originar de uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida internamente às associações civis, que por sua vez, desempenham a função de criar afinidades intermediárias, em outras palavras, elas agregam solidariedades e interesses parciais (WARREN, 2001). No tocante a legitimidade da representação por afinidade, segundo Avritzer (2007), essa está na legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele. Já a pragmática da legitimação se dá pela relação com tema e essa relação, por sua vez, é que gera legitimidade e não o inverso.

Postas essas referências anteriores, cabe esclarecer que as questões do roteiro de entrevista que contribuíram de forma mais direta na construção dessa categoria são as referentes à composição entre 7 e 14 membros, a questão da representação majoritária obrigatória do setor privado e, por fim, a regra informal que os coordenadores das câmaras setoriais deveriam ser representantes do setor privado, conforme se vê no quadro 3. Dentre os principais excertos que concorreram para a composição da categoria constam termos como os seguintes: sentir representada, estimula a participação, ouvir, agregar entidades, ampliar legitimidade, trazer mais informações reais. Todos são termos que guardam alguma relação com os aspectos característicos da legitimidade (Quadro 3).

Quadro 3 – Categoria Legitimidade nas Câmaras Técnicas do Cepa.

Descrição: Defesa de causas do representado com conhecimento e qualificação acerca dos problemas e com maior flexibilidade para resolver.	
Sub categoria	Excertos
Representação qualificada	<p>“...Tem uma pressão muito grande. Se vem alguém de uma entidade participando, ela tem o interesse de se sentir representada nas câmaras.” (G2)</p> <p>“...Acho que isso aí foi interessante. Você traz, estimula a participação do setor fora do governo. Por que na verdade quando você se trata de conselho, e as câmaras técnicas são uma extensão do conselho, você quer conselho, você quer ouvir, quer saber opinião. Aí se você coloca um conselho com todos do setor público, as cts predominante do setor público, então você não vai ouvir o setor que está lá na ponta. Então o fato de você ter um coordenador do setor privado, estimula que se traga mais informações reais por que o setor público fica um pouco afastado.” (G3)</p> <p>“...há dois pontos que precisam ser considerados, um é ela (CT) trabalhar, ser mais operacional e nesse sentido ela ser menor, certamente é melhor. Por outro lado, tem a questão de legitimidade que quanto mais você agrega entidades e instituições, você certamente amplia a legitimidade. Eu não sei qual deveria ser o ponto ideal de equilíbrio aí. Realmente eu não saberia dizer. Realmente são dois pontos que deveriam ser observados, mas eu não sei dizer qual seria o ponto de equilíbrio.” (G7)</p> <p>“...Acho que ela qualificou a câmara. Quando você reduz para um número de participantes menor, naturalmente, tende a qualificar mais. Quando abre e fica totalmente aberto, fica um espaço de discursos vazios, cansa. Aí aquele que realmente quer contribuir, tem a contribuir, ele fica relegado a segundo plano e fica desestimulado. Quando você tem uma câmara mais seletiva, o setor tende a colocar nomes mais expressivos. Acho que esse fato é que qualificou mais as câmaras. A gente percebe naquelas cadeias mais estruturadas um alto nível de discussão tecnológica, de conhecimento, agente vê boas discussões de altíssimo nível que contribui muito para nós.” (G3)</p> <p>“...É lógico que tem que ter um referencial. Acho que o importante é a qualidade. Se o setor se sente representado. Se o setor está ali, ele está vendo que nas discussões tem sido frutífero. Há o diálogo entre os elos da cadeia na busca de melhorias. Ter uma visão estratégica para o setor, então a quantidade, é como eu disse...” (G2)</p> <p>“...Então o Cepa vai depender muito do secretário. Então o secretário de agricultura tem mudado muito. Acho que tem prejudicado. Alguns talvez pensam, não sei se é isso, que se empoderar muito o Cepa é, ele talvez perde um pouco o poder.” (G4)</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Trata-se de um desafio limitar o número de membros participantes em um conselho gerido em ambiente público. Espera-se que a alta direção de uma secretaria estadual seja sensível aos apelos de diversas organizações e de representantes eleitos ao solicitarem participação em fóruns de alguma relevância técnica ou política que possa projetar os nomes dos participantes. O entrevistado G1 informou que a CT Café, antes da reformatação, chegou a ter 42 membros, considerando um número excessivo. No entanto, o limite entre 7 e 14 organizações foi levado em consideração. Nesse sentido, o entrevistado G4 emitiu sua opinião:

(...) Eu acho muito importante por que apesar de ser um desafio, por que tem câmaras aí, pelo menos em tese, que tem mais de 14 interessados, mas tudo que você...esse tipo de fórum que você coloca muita instituição, fica pouco produtivo. Então acho que é uma estratégia importante sim para dar mais dinamismo, efetividade para a câmara. Isso não tem dúvida. (G4).

Uma atenuação que ocorreu consistia em acomodar duas organizações distintas em uma única vaga, visto que havia o dispositivo de cada representação titular ter um suplente. Assim, uma organização indicava um membro como titular e uma segunda organização indicava outro membro como suplente. Desse modo, o suplente que desejasse poderia participar da reunião e emitir opiniões sem, entretanto, poder votar quando presente o titular.

A regra da composição mínima entre 7 e 14, atrelada à regra da coordenação exercida por representante do setor privado pode ter agregado condições positivas ao ambiente de trabalho das câmaras setoriais. A limitação quantitativa, potencialmente, pode ter transparecido às organizações que deveriam indicar representante com a melhor qualificação, uma vez que não haveria outra vaga, nem mesmo na condição de suplente. Por outro lado, a presença de um coordenador do setor privado, conhecedor da realidade do setor produtivo, na opinião de G3, é um estímulo para que se traga informações reais (quadro 3, G3), considerando que o setor público situa-se mais distante da realidade do setor produtivo. Nesse sentido, introduziu-se na categoria “Legitimidade” a subcategoria “Representação qualificada”. Os termos que corroboram a proposição dessa subcategoria podem ser vistos no quadro 3: qualidade, qualificou, contribuir, expressivos, discussões de altíssimo nível, visão estratégica. A fala do gestor G2 alia-se à opinião dos entrevistados citados no quadro 3 no tema da qualidade da representação:

(sobre o quantitativo de representantes) (...) acho que o importante é a qualidade. Se o setor se sente representado. Se o setor está ali, ele está vendo que nas discussões tem sido frutífero. Há o diálogo entre os elos da cadeia na busca de melhorias. Ter uma visão estratégica para o setor (...). G2.

A necessária afinidade com o tema, o profundo conhecimento do setor produtivo e dos problemas enfrentados no dia a dia são requisitos fundamentais para a indicação de membros representantes das organizações. Pode-se afirmar que é natural o setor público não ter a percepção clara dos entraves. Assim, a qualidade da participação desses membros, entendida como sinônimo de conhecimento do setor e experiência na atividade, se torna relevante para a construção de propostas de solução. Levando-se em conta que alguns desses entraves podem ocorrer na interação entre o público e o privado, a exigência de qualidade se estende aos representantes do setor público e se desdobra em dois aspectos: o primeiro a capacidade

explanativa a respeito da institucionalidade que afeta o setor produtivo e o segundo, a sensibilidade às questões trazidas no sentido de considerar possíveis adequações normativas com o intuito de diminuir aspectos burocráticos ou exigências descabidas decorrentes da natural assimetria informacional existente entre os dois setores.

No presente trabalho não se pretendeu e nem conseguiria aferir a qualificação de cada componente das câmaras. No entanto, é possível inferir sobre a qualidade dos trabalhos do Cepa e suas câmaras na fala do entrevistado G3 quando discorria, de forma geral, sobre essa política de captação de demandas e participação da sociedade civil:

[...] a gente percebeu que houve uma resposta muito boa desse estímulo que o governo deu exatamente dentro da questão de regulação, acompanhamento, de coordenação. Então essas pautas que foram levadas as câmaras técnicas, todas foram bem atendidas, foram bem articuladas. Vou dizer que toda câmara tem sua capacidade de articulação. (G3).

Lembrando que o entrevistado G3 era gestor da alta direção da Seapa/MG e no momento atual é representante máximo da Secretaria. Seu reconhecimento tem significação profunda quando referendada por sua experiência nas diversas instâncias que passou. Ele foi superintendente de administração e finanças por 8 anos e possui mais de 30 anos de experiência como técnico da Emater. Sua vivência une aspectos do planejamento, da vivência com as questões orçamentárias do Estado com o conhecimento técnico de um extensionista que conviveu e assistiu produtores rurais. Diversos temas discutidos nas câmaras em estudo tinham como pano de fundo a função reguladora e/ou coordenadora exercida pelo Estado, como se pode ver nas pautas expostas no Apêndice 1 e são temas relacionados a questões tributárias, defesa vegetal, certificação de propriedades cafeeiras, dentre outras. Desse modo, a fala do entrevistado G3, exposta no quadro 3, ressalta o altíssimo nível tecnológico das discussões nas reuniões das câmaras técnicas das cadeias mais estruturadas que muito contribuiu para a Seapa. Entende-se assim que tal contribuição se deu em favor do desempenho das funções citadas acima.

O entrevistado G7, apesar de não ser contemporâneo às alterações regimentais, faz importantes considerações sobre a limitação do número de membros na CT. A primeira ponderação feita por G7 (quadro 3) relaciona positivamente o desempenho operacional ao fato de ser um grupo menor. Certamente um grupo menor tende a ser mais administrável, mais coeso e menos conflitivo. Tais características tendem a tornar a câmara mais operacional e conseqüentemente mais produtiva. Sua fala continua e faz alusão a um antagonismo entre a limitação do número de organizações participantes e a legitimidade. No seu entendimento, um maior número de organizações aumentaria a legitimidade. Sua fala exprime a preocupação em

se optar pelo caráter operacional, estabelecendo um número menor de participantes, excluir organizações que poderiam trazer contribuições relevantes, aumentar a qualidade da discussão e o caráter democrático do fórum com maior acessibilidade das diversas organizações sociais interessadas na atividade produtiva.

No entanto, o G7 afirma que não saberia situar qual o ponto ideal de equilíbrio entre o caráter operacional e a legitimidade resultante de um determinado número de organizações participantes. Certamente não há uma fórmula exata para se determinar esse ponto de equilíbrio. Pode-se afirmar que basicamente isso dependerá da sensibilidade do coordenador da Câmara em perceber quais organizações são essenciais e detêm a legitimidade e a capacidade de contribuir para o desenvolvimento do setor, aliado ao perfil que o representante máximo da Seapa deseja imprimir em sua gestão no tocante ao caráter participativo e aos atributos de *accountability* de sua direção. Um exercício útil seria examinar a configuração ideal da cadeia produtiva proposta por estudiosos do tema com aquela que operou a CT do café do Ceba.

É interessante neste momento pontuar que o sistema Ceba pode exercer um protagonismo que poderia ofuscar a gestão do representante máximo da Seapa, o Secretário de Estado, conforme a fala de G4 no quadro 3. Assim, o representante máximo poderia não ouvir ou não recorrer ao Ceba para suas decisões. Concorre no mesmo sentido o problema da descontinuidade da gestão pelo número excessivo de trocas de secretários de Estado que se verifica em alguns momentos. Nesses momentos, ou por inexperiência do novo secretário, ou pelo exíguo tempo como titular da pasta, o sistema Ceba deixaria de ser levado em consideração. Logicamente que essa problemática terá sua vinculação à maturidade política de governantes e governados e ao seu comprometimento com a gestão eficiente acima dos anseios eleitorais, uma vez que alguns gestores se afastam para concorrer a cargos eleitorais em detrimento da gestão. Nesse sentido, expõem-se as falas de G4 e de G2, a seguir:

[...] essa mudança constante de secretário tem muito a ver com a eficiência do conselho por que se o secretário entender que o conselho é importante, que ele quer ouvir o conselho. ... (mudanças de governo – o processo político) Afeta muito, muito. Por que igual se eu te falar, se chega aqui um secretário que fala que quer fazer o Ceba funcionar pelo menos mais próximo do que ele foi pensado e der atenção e buscar parcerias, realmente eu acho que teria outro dinamismo. (o atual governo está terminando) [...]. (G4).

[...] o Ceba tem muito da linha do secretário, nesse período foram oito secretários. Então cada um tem um estilo e um objetivo. Alguns entenderam o Ceba como um importante instrumento. Então é muito do estilo. (G2).

O entrevistado G4 não é contemporâneo às alterações regimentais do Ceba. Nesse sentido, é relevante a argumentação do entrevistado por guardar maior distanciamento do

objeto de estudo e sua fala, mesmo em tese, possibilita ponderações que tangenciam a credibilidade do sistema Cepa para os representantes componentes desse sistema decorrente da aquiescência, ou não, das deliberações junto à própria Seapa. Ou seja, um governo passageiro exercendo um mandato tampão e por isso, não estando em sintonia com os propósitos e contribuições do Cepa e suas câmaras, tenderá a tomar um número maior de decisões que não contemplam as demandas do setor produtivo, imprimindo assim falta de credibilidade de sua gestão e desalento para os membros participantes que não terão os seus conselhos levados em consideração. Depreende-se que uma situação como descrita redundará em diminuição da credibilidade de forma recíproca entre os setores privado e público.

Objetivando mostrar que depois de realizadas as alterações regimentais e iniciados os trabalhos, o sistema Cepa foi caracterizado por evidências de credibilidade, cita-se o fato de não haver nenhuma ajuda financeira aos representantes da iniciativa privada em participarem das reuniões das câmaras técnicas. Subentende-se que estes vislumbravam nesse fórum um mecanismo capaz de cientificar o governo das suas demandas e das respectivas propostas de soluções. Portanto, o único incentivo à participação seria a possibilidade de alcançar soluções aos problemas do setor. Nesse sentido, a fala do G1 se refere ao coordenador de uma das câmaras setoriais:

[...] ele tinha que vir do triângulo mineiro para conduzir os trabalhos aqui com recursos próprios. Por conta própria. (G1).

Tomando como exemplo, a principal cidade do triângulo mineiro dista 540 quilômetros da capital mineira, Belo Horizonte, o que implica despesas de viagem e de hospedagem. O representante do setor privado arcava pessoalmente com tais gastos. Não se tem informação se as organizações de classe reembolsavam outros representantes por tais despesas. No caso de haver reembolso das organizações privadas aos seus representantes, permanece assim uma evidência de credibilidade do sistema perante a sociedade. Quanto aos servidores estaduais havia recursos públicos para cobrir despesas de deslocamentos e de hospedagem.

Quanto à fala de G2, exposta acima, relacionada ao fato de ser do “estilo” do Secretário de Estado considerar ou não o Cepa uma instância consultiva, pode-se afirmar que trata-se de um grau de liberdade que o responsável não dispõe como um instrumento de consulta sujeito ao seu gosto pessoal, em recorrer a ele ou não. No entanto, esse não é um cargo eletivo e a responsabilidade recairá sobre o próprio governador de Estado, último responsável pela indicação do gestor ao cargo máximo da pasta. Então, mais uma vez se

mostra que a maturidade democrática dos representantes eleitos e dos seus indicados pode comprometer o bom uso de um sistema legal de participação da sociedade civil organizada.

A regra tácita do coordenador das câmaras ser oriundo do setor privado foi cumprida pela CT Café. Na fala de alguns entrevistados dois condicionantes surgiram: o primeiro se refere à necessidade da visão da cadeia produtiva e o segundo ao vínculo político. Nas palavras dos entrevistados:

[...] eu acho que o coordenador sendo do setor privado é mais interessante por que ele tem uma visão mais global da cadeia, insumos, mercado, da tecnologia. (G4).

[...] ele tem que estar politicamente ligado às diversas classes dentro da política do estado. Ele tem que ter o aval da cadeia como um todo. Ele tem que ser recebido pelos diversos setores da cadeia. (G6).

Depreende-se da fala do entrevistado G4 que é condição necessária ao coordenador da CT Café a visão sistêmica da atividade. Certamente conflitos surgem na interação entre os elos da cadeia. Uma visão parcial sem considerar as características, as necessidades e as contribuições de cada elo da cadeia, provavelmente não propiciará um ambiente de cooperação e de criação de estímulos aos diversos componentes do setor produtivo no sentido de superarem seus gargalos em prol do desenvolvimento de todo o setor produtivo.

A fala acima, do entrevistado G6, reforça a componente política no sentido que o coordenador da câmara precisa ter trânsito livre no ambiente político, ou seja, ter conhecimento das lideranças e do processo político necessários ao tratamento de questões de natureza pública. Assim, entende-se que essa condição se traduz na sensibilidade para ouvir e na capacidade de ser ouvido pelos demais agentes interessados. Depreende-se que essas duas condicionantes são fatores de legitimidade da coordenação e que, concomitantemente, conferem credibilidade a ela.

4.1.1.3 Categoria relacionada à Interlocação Técnica e Redução da Assimetria Informacional

Considerando que o Governo nem sempre é conhecedor de todas as informações necessárias para propor e gerir políticas setoriais adequadas ao crescimento e desenvolvimento dos setores produtivos, Staduto et al. (2007) propuseram que o surgimento das Câmaras Setoriais se fundamenta na existência de assimetria de informação entre o público e o privado e se constituiria em um fator de amenização da racionalidade limitada do

Estado. O autor ao analisar câmaras setoriais identificou que as suas principais ações ocorrem no sentido de solicitar alterações nos ambientes tecnológico e institucional, e ainda, direcionam esforços visando à redução dos custos de transação, em especial, os relacionados ao nível informacional dos membros, fato que revela o empenho pela eficiência no funcionamento dessas câmaras.

As questões do roteiro que trouxeram maior contribuição para a categoria em discussão (Quadro 4) foram relativas à criação dos comitês gestores, dos resultados alcançados pelas câmaras técnicas e a questão da coordenação da CT pelo setor privado. Os termos que surgiram nos excertos tomados como exemplo estão expostos no quadro 4 e são os seguintes: “ouvir todos os elos”, “aproximar as instituições (organizações)”, “percebam”, “incorpore”, “transformar as demandas”, “trazer para a realidade”, “colocar em campo”, “proximidade da realidade”. Desse modo, propõe-se a criação da categoria “Interlocução Técnica e Redução da Assimetria Informacional” com a seguinte descrição: Capacidade de aproximar a gestão pública e o setor privado fornecendo informações técnicas, de mercado e outras capazes de prover soluções de entraves ao setor e reduzir os conflitos com a diminuição da assimetria informacional com o objetivo de promover o desenvolvimento do setor.

Quadro 4 – Categoria Interlocação Técnica e Redução da Assimetria informacional.

<p>Descrição: Capacidade de aproximar a gestão pública e o setor privado fornecendo informações técnicas, de mercado e outras capazes de prover soluções de entraves ao setor e reduzir os conflitos com a diminuição da assimetria informacional com o objetivo de promover o desenvolvimento do setor.</p>	
Subcategoria	Excertos
<p>- Consenso</p> <p>- Propositividade</p>	<p>“[...] o comitê gestor nada mais era do que aquele interlocutor com a pesquisa, extensão e setor privado[...]” (G1)</p> <p>“[...] então se tiver um grupo menor, por exemplo, que tenha a ct e tenha o grupo gestor que é formado pelas instituições, Epamig, Emater e o Ima. A idéia do meu ponto de vista é brilhante por que você trás os três segmentos ou as três executoras da política pública para dentro de uma câmara que discute um tema e tem que ouvir todos os elos. Então seria aproximar as instituições envolvidas Emater, Ima e Epamig com o setor. Trazer o setor ao governo para que os técnicos percebam a necessidade do governo. Esses técnicos levarem esse sentimento para dentro das instituições para que a instituição incorpore aquela demanda e como uma instituição pública ela dê resultado.” (G2)</p> <p>“[...]O grande problema foi, é, e provavelmente continuará sendo transformar as demandas oriundas desse setor, realmente, em leis, em projetos que melhorem a vida do cafeicultor, do negócio café como um todo. [...]o mais importante é você transformar aquelas demandas que são sérias, que são proveitosas e que são urgentes, em trazê-las para a realidade e colocar em campo[...] [...] o que eles fariam era a interação, era a proximidade da realidade daquilo que se pede e daquilo que se faz.” (G5)</p> <p>“[...]Por que não necessariamente ajudar a reduzir a assimetria você vai conseguir uma boa informação, não. Diminuir a assimetria com a discussão para obter um consenso. Apesar de que todo consenso nivela por baixo, como diz a Margareth Tchather.” G1</p> <p>“[...]não acho que isso é o ponto nevrálgico que vai mudar o rumo da história, não acho que seja não. Até por que se ela for propositiva, talvez isso perca uma pouco de relevância, se ela for reivindicatória, talvez. Então não sei se tem mais a ver com o perfil do condutor do trabalho.” (G7)</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A fala inicial de G1 (Quadro 4) é bastante esclarecedora sobre a atuação do comitê gestor como um interlocutor técnico entre a Seapa e o setor produtivo. O pressuposto da racionalidade limitada dos agentes é contemplado e pode-se afirmar que o comitê gestor atua nos dois sentidos, quando internaliza ao setor público problemas que não são facilmente percebidos, e quando esclarece o setor privado quanto às questões tecnológicas ou institucionais que não foram corretamente compreendidas. É notável que boa parte dos técnicos estaduais entrevistados são de uma empresa pública de assistência técnica e extensão rural. Parece não ser coincidência esse fato do predomínio quanto à origem na extensão dos especialistas entrevistados, tanto os que atuam na Seapa como gestores do Cepa, quanto os

que atuam como membros das câmaras técnicas objeto deste estudo, conforme se vê no perfil dos entrevistados exposto na tabela 1.

O entrevistado G5, coordenador da CT Café e representante do setor privado, utiliza as expressões “trazer para a realidade”, “colocar em campo” e “proximidade da realidade” (quadro 4), reforçando esse papel redutor de assimetria da câmara técnica mas, atribuindo a operacionalização a cargo do comitê gestor. Isso é condizente com as atribuições do comitê gestor previsto na portaria Seapa nº 727 de 07/12/2004 que em seu artigo segundo, no item I prevê assessoramento e apoio técnico aos coordenadores das Câmaras e no item III que trata do encaminhamento de soluções e do fornecimento de informações com o propósito de subsidiar o gabinete da Seapa (MINAS GERAIS, 2004). Da forma exposta, constata-se que a percepção por parte do coordenador da CT Café é condizente com a finalidade do comitê gestor.

O entrevistado G6, relator da CT Café, tem voz concordante quanto à função do comitê gestor e, como membro e coordenador do comitê, vivenciou as demandas e os trabalhos realizados nesse organismo em um momento decisivo nos primeiros anos após as alterações. Sobre o papel de intermediação técnica e de redução da assimetria, consta em sua fala:

[...] o comitê gestor, eles (membros) nas reuniões trabalhavam, pegavam os assuntos e discutiam. Se não tinham o conhecimento necessário no assunto, eles buscavam as pessoas que tinham conhecimento, traziam essas pessoas[...]
 [...]se nós não tivéssemos, por exemplo, as câmaras setoriais, não tivéssemos os comitês gestores, não tivéssemos o Cepa, tudo integrado, com planejamento, com foco, com objetivo comum dentro do Estado, como que eu iria numa universidade buscar um PhD para fazer uma palestra gratuita para 1000 cafeicultores no interior. (G6).

É facilmente perceptível em sua fala que o ambiente como descrito favoreceu o papel redutor de assimetria desempenhado pelo comitê. Seu reconhecimento de que em alguns momentos o seu próprio conhecimento técnico não era suficiente e a possibilidade de realizar a interlocução técnica com outras organizações detentoras de maior conhecimento, como no caso de sua citação às universidades que, de forma especial, representa as organizações que executam a pesquisa científica e, conseqüentemente, são geradoras de novos conhecimentos. É oportuno citar que as próprias Universidades estavam representadas em diversas câmaras técnicas e os participantes eram indicados pelo Fórum de Reitores das Universidades Federais de Minas Gerais.

A expressão utilizada por G6 acima, “tudo integrado”, aliada à existência de um objetivo comum do Estado certamente reforçam o peso de uma ação de caráter oficial que se processa em nome de todo o sistema Cepa, ou seja, em nome de um arranjo organizacional

que une organizações públicas e privadas em busca de um objetivo comum. Certamente que para uma ação integrada como a que se refere o entrevistado seria impossível sem a redução de assimetrias que promovem a redução de conflitos e atuam no sentido de se obter o consenso entre as partes. A necessidade de se obter um consenso fica patente quando há muitas partes interessadas com opiniões diversas como é, justamente, o caso das câmaras setoriais. Assim, a fala de G1 ao fim do quadro 4 nos leva a propor a criação da subcategoria “Consenso” dentro da categoria em análise. Exprime em seu pensamento que somente alguma redução de assimetria entre os agentes da cadeia produtiva pode não ser suficiente para a redução do conflito. Afirma em suas palavras que a informação pode não ser “boa” o suficiente para reduzir o conflito. Entende-se, por sua fala, que a informação “boa” reduz a assimetria e tende a favorecer a criação do consenso entre as partes, sem o qual haverá dificuldades para o Estado agir em nome de todo o sistema Cepa. Entende-se também que essa qualidade da informação não está atrelada ao conhecimento pessoal de qualquer dos membros das câmaras, mas ao ambiente de debate, de estudo minucioso dos problemas, com a oportunidade de ouvir as questões e contribuições de todos os interessados, o que certamente potencializará a construção da solução de consenso.

Difícilmente outro ambiente de interação das organizações para a busca do consenso poderá lograr tanto êxito quanto àquele promovido pelo setor público, uma vez que aspectos institucionais só poderão ser trabalhados quando o Estado se engaja como promotor dos debates constituindo-se esse engajamento em uma postura autorrevisional quanto ao seu papel de coordenador do desenvolvimento setorial.

A regra informal adotada, sobre a coordenação das câmaras setoriais serem do setor privado, contribuiu para a discussão da categoria anterior, relativamente quanto à legitimidade. Entende-se que essa regra contribui mais uma vez, agora para a categoria relativa à redução da assimetria. A fala do entrevistado G3, que pertence ao setor público, sobre essa alteração específica mostra que a presença de um coordenador oriundo do setor privado pode se constituir em um fator redutor de assimetria informacional, conforme se observa:

[...] a gente não está ali no dia a dia. Você não convive. Nós conseguimos falar das nossas coisas aqui do dia a dia. Mas quem está lá na lida, enfrentando o mercado, enfrentando questão de logística, questões trabalhistas, questões do meio ambiente. Quem está lá vivendo é o produtor, é o que comercializa. É importante ele estar ali liderando esse processo. Geralmente eles são muito mais pragmáticos, né. O setor público, aí o público lá na parte da relatoria, tudo bem aí você tem um equilíbrio aí nas outras questões. (G3).

O coordenador tem preponderância para estabelecer as pautas a serem discutidas e assim priorizar as questões a serem trabalhadas pela câmara setorial. Dessa forma, os problemas que afligem o setor produtivo poderiam ser trazidos para a discussão sem preocupações com implicações que afetam um servidor público em sua subordinação hierárquica, sem possíveis constrangimentos por posições da alta direção que possam ser contrárias às argumentações da sociedade quando da ocorrência de conflitos de natureza institucional. Perceba que a fala do G3 pontua questões que, costumeiramente, são fontes de conflitos público-privados como logística, meio ambiente, questões trabalhistas, tributárias e relativas à comercialização. O adjetivo pragmático traz à tona essa prontidão e clareza quanto ao problema e à disposição em debater e buscar a solução. A fim de corroborar nesse ponto, veja-se a opinião do entrevistado G1, gestor máximo do Cepa à época das alterações:

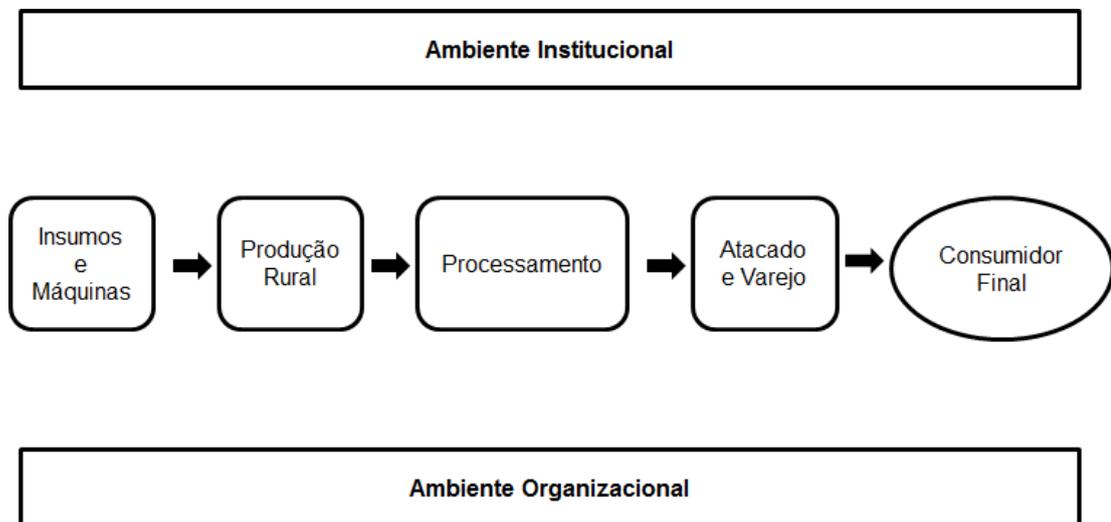
[...]obrigatoriamente essas câmaras seriam dirigidas por um agente privado[...] [...]com a responsabilidade do comando do setor privado[...] [...] o setor privado seja o determinante das agendas. (G1).

Assim, denota-se a intenção da Seapa em dar abertura para que o setor privado pudesse trazer os problemas para o debate com todos os interessados. Nesse ponto, poderia-se afirmar que seria cômodo para o setor privado adotar uma postura reivindicatória sem apresentar propostas de soluções. Deve-se ressaltar que a apresentação de gargalos, bem como as propostas de soluções foram solicitadas no momento da construção do plano setorial que, depois de redigido, foi referendado pelas respectivas câmaras. Nesse sentido, entende-se como relevante a fala do entrevistado G7, no quadro 4, quando coloca a condição de propositividade para se impor que a coordenação das camaras setoriais seja exercida por representante do setor privado. Ou seja, quando a câmara setorial é propositiva apresentando soluções há maiores chances de alcançar uma solução em consenso mas que, certamente, exige maiores esforços em discussões e desgastes, uma vez que, sempre haverá alguma perda para alguns dos agentes interessados. A subcategoria propositividade é uma condição para que a coordenação seja prerrogativa da iniciativa privada e, conseqüentemente, impõe a ela maior esforço em elaborar propostas de soluções e arcar com os dissabores quando tais propostas geram perdas para terceiros, e por fim, poupa o governante de possível ônus político inerente a tais propostas.

4.1.2 A nova composição das Câmaras Técnicas

Neste tópico, pretendeu-se verificar a representação dos diversos elos que compõem o setor produtivo, tendo em vista a perspectiva do Sistema Agroindustrial Típico, conforme representado na figura 11. O enfoque dos Sistemas Agroindustriais tem origem no trabalho desenvolvido por Ray Goldberg em Harvard (1957, 1968), em que uma das principais características é a ampliação do objeto de estudo para um nível macro, além da firma agrícola. Sua abordagem considera o sistema de produção como um todo, incluindo em sua análise o consumidor final.

Figura 11 - Representação de um SAG típico.



Fonte: Adaptado de Zylbersztajn et al. (2000).

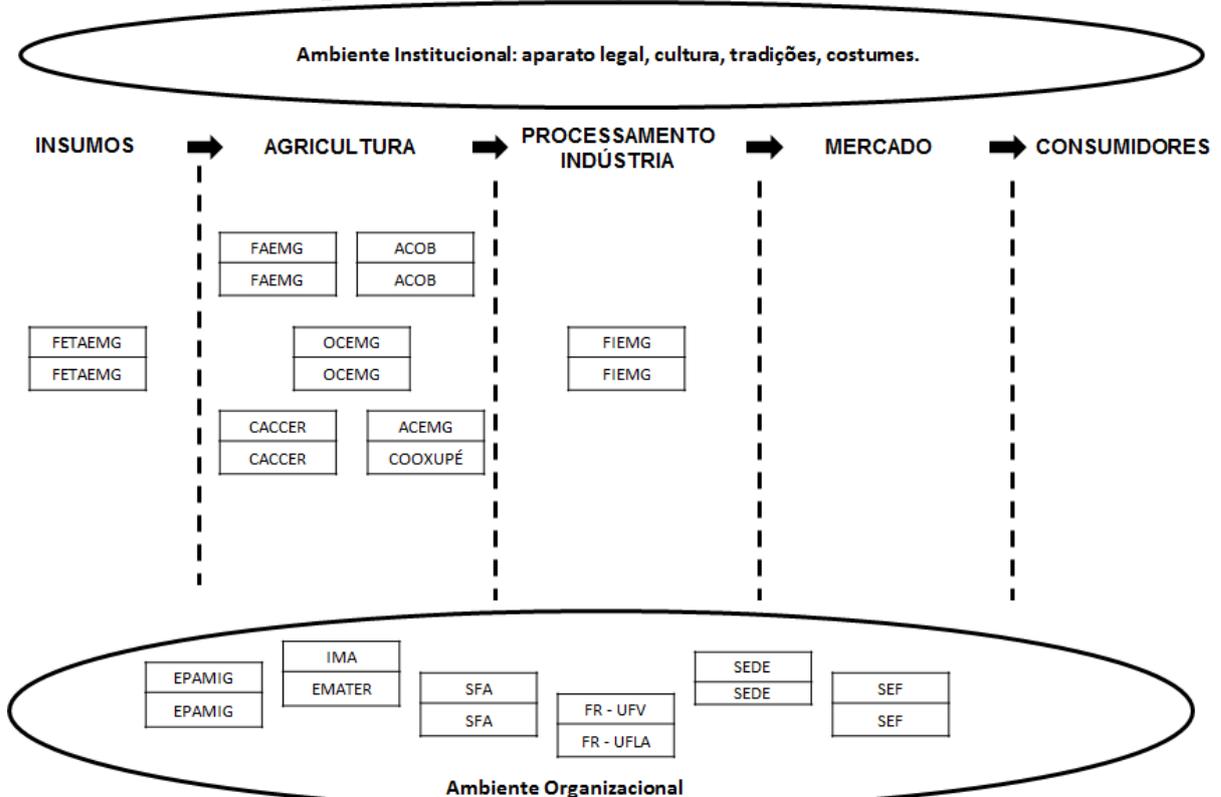
As relações intersetoriais, entre todos os setores componentes dos sistemas agroindustriais, passam a ser preponderantes para a compreensão das relações de interdependência dentro do SAG. A aplicação com base nesse enfoque permitiu a percepção da perda de importância relativa do setor agropecuário em relação ao valor gerado nas atividades produtivas dos SAGs e segundo Zylbersztajn e Giordano (2015), tal fato soou como um alerta, uma vez que o setor agropecuário disputa margens com os setores economicamente mais concentrados tanto a jusante, o setor de processamento, como a montante, o setor fornecedor de insumos, resultando em captura de valor por parte desses setores mais concentrados.

4.1.2.1 A composição da Câmara Técnica do Café

De forma geral, compõem o SAG do café o setor produtor de insumos para as propriedades rurais produtoras de café, o setor processador, os atacadistas locais, a indústria de torrefação fornecedora do mercado local, a indústria de café solúvel que com o setor de exportações fornecem para o mercado industrial.

Para os propósitos deste trabalho utilizou-se uma simplificação da figura 11, exposta anteriormente. A recomposição da CT Café se deu por meio da Resolução Seapa nº 743 de 04 de julho de 2005 (MINAS GERAIS, 2005). Como já dito anteriormente havia a possibilidade de se utilizar a estratégia de colocar duas organizações em uma mesma vaga, uma como titular e outra como suplente, dessa maneira seria possível acomodar um maior número de organizações participantes. No entanto, na recomposição citada acima, não se utilizou tal estratégia inicialmente. De forma esquemática, foi exposta a composição da CTCafé na perspectiva da figura 11. Para tanto elaborou-se a figura 12.

Figura 12 – Representação do SAG na CTCafé.



Fonte: Do autor (2019).

No setor fornecedor de insumos há apenas um representante, a Federação dos trabalhadores na agricultura de Minas Gerais, Fetaemg. Trata-se na verdade da única representante dos trabalhadores na CTCafé. Portanto, representa 1/14 em termos de presença no fórum. Já o setor produtor, propriamente dito, a unidade agrícola produtora de café, possui 5 representantes: Ocemg, Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais, Federação da Agricultura e Pecuária de Minas Gerais – Faemg, Associação de Cafeicultura Orgânica de Minas Gerais – ACOB, Conselho das Associações dos Cafeicultores do Estado de Minas Gerais – Caccer, Associação de Cafés Especiais de Minas Gerais – Acemg e como suplente desta última, a Cooperativa de Regional dos Cafeicultores de Guaxupé – COOXUPÉ. Dessa forma, os produtores alcançam uma representatividade de 5/14 na Câmara. Optou-se por representar essas organizações representativas dos produtores como integrantes da cadeia produtiva por considerá-las legítimas porta-vozes dos produtores. No entanto, representá-las como integrantes do ambiente organizacional é uma forma correta de tratar a análise gráfica.

O elo industrial tem um único representante, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Fiemg, que possui legitimidade para atuar tanto no elo industrial de processamento como no elo fabricante de insumos como máquinas e equipamentos, agroquímicos, fertilizantes, dentre outros. No ambiente organizacional estão as instituições de apoio. As organizações estaduais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, Emater e o Instituto Mineiro de Agropecuária, IMA, ocupam uma mesma vaga da Seapa, respectivamente como titular e suplente. Participam também a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais, Epamig, as secretarias estaduais de Desenvolvimento Econômico, Sede, e a Secretaria de Estado da Fazenda, SEF. Compõem a CTCafé as organizações federais: Superintendência Federal de Agricultura em Minas Gerais, SFA, e o Fórum de Reitores das Universidades Federais de Minas Gerais, FR, com o representante titular da Universidade Federal de Viçosa, UFV, e o suplente da Universidade Federal de Lavras, Ufla.

A representação do setor privado na CTCafé é de 7/13, o que mostra observância ao regimento interno do Cepa que estabelece que as câmaras terão representação majoritária do setor privado. Nesse caso, o setor privado tem 53,8% de representação na CTCafé. É notória a ausência de representantes dos consumidores, o que em outra Câmara Técnica foi atendido com a representação do setor supermercadista, elo de interface com o consumidor final e capaz de trazer aspirações e frustrações dos consumidores em relação aos produtos comercializados.

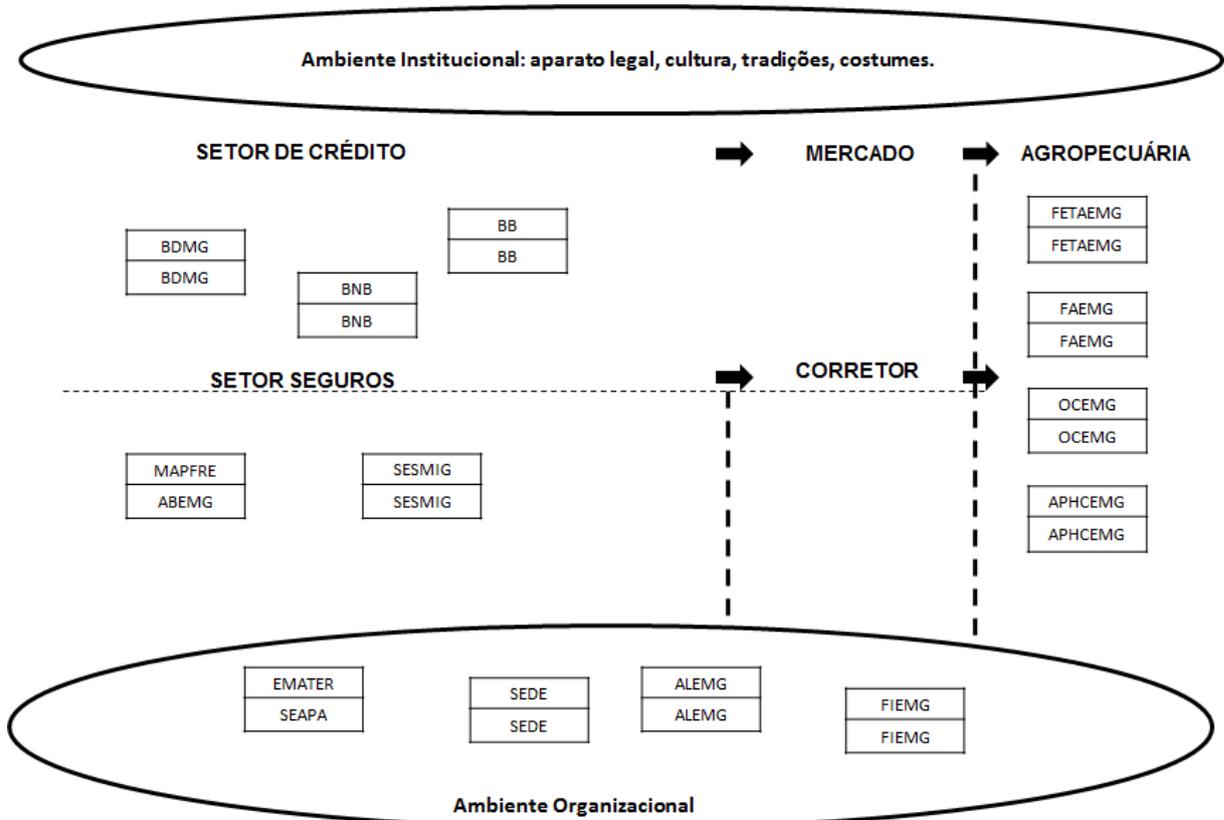
4.1.2.2 A composição da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural

Neste tópico, tratou-se de modo simplificado e conjuntamente o setor financeiro e o setor segurador com o propósito de avaliar a composição da CTSCR. O crédito rural no Brasil foi instituído no ano de 1965 pela Lei nº 4.829 que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural, SNCR (BRASIL, 1965). São componentess do SNCR, o Banco Central do Brasil (BC), o Banco do Brasil S/A (BB), o Banco da Amazonia S/A, o Banco do Nordeste S/A (BN). São órgãos vinculados ao SNCR os bancos privados, caixas econômicas, organizações de crédito e financiamentos.

O Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP), foi criado pelo **Decreto Lei nº 73, de 1966**. É composto pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão encarregado de fixar as diretrizes e normas da política de seguros; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, CRSNSP, órgão colegiado do Ministério da Fazenda e última instância de julgamento de recursos; Superintendência de Seguros Privados, SUSEP, responsável pela regulação, supervisão, fiscalização, controle e incentivo das atividades de seguros; Instituto de Resseguros do Brasil, IRB, empresa responsável pelas operações de resseguro. Há também os Corretores cuja atividade é regulamentada e fazem a ligação entre as seguradoras e os demandantes de seguros. As Empresas seguradoras são as responsáveis por assumir e gerir os riscos (BRASIL, 1966).

A CTSCR congregava os setores de crédito e o de seguros em um único fórum. Buscou-se o artifício de representar ambos em uma só figura de modo simplificado (Figura 13). Deve-se ressaltar que nessa câmara de natureza temática, o setor agropecuário exerce o papel de consumidor de produtos financeiros e de seguros.

Figura 13 - Representação dos setores do Crédito Rural e do Seguro Agrícola na CTSCR.



Fonte: Do autor (2019).

O setor fornecedor de crédito rural é representado por organizações governamentais como o Banco do Brasil, BB, o Banco do Nordeste Brasileiro, BNB e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, BDMG, e a Associação dos Bancos do Estado de Minas Gerais, ABEMG. Quanto ao setor fornecedor de Seguros, são seus representantes o Sindicato das Empresas de Seguros Privados, Capitalização, Resseguros e Previdência Privada Complementar no Estado de Minas Gerais, SESMIG, e ainda a empresa seguradora Mapfre-Seguros e Previdência Vera Cruz. Cabe ressaltar que o BB também possuía empresa de seguros, a Aliança Seguros BB, estando entre as maiores operadoras de seguro agrícola do país. Considerando ambos os setores fornecedores dos serviços financeiros e de seguros, a participação na CTSCR é de 5/13, ou seja, 38% de representação. Já o setor consumidor, a agropecuária, tem representação menor contando com 4/13 ou 30% de representação. Cabe informar que houve participação do Sindicato dos Corretores de Seguro de Minas Gerais em diversas reuniões da CTSCR na condição de convidado especial. Tal presença assegurou a participação de um elo cuja atuação no mercado tem previsão legal.

Na figura 13, vê-se que as organizações de produtores constam como os consumidores de serviços financeiros e de seguros. Essa era a instância representativa dos produtores rurais

e que canalizava as suas demandas. As organizações representadas na CTSCR são a Faemg, a Ocemg e a Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros das Ceasas de Minas Gerais, APHCEMG. Optou-se por colocar a Fetaemg também como representantes nesse elo, uma vez que a sua participação é marcada por defesa dos recursos oficiais destinados aos produtores familiares, como ocorreu na reunião de 13/09/2005 consoante a fala do representante:

(...) outras empresas fazem Assistência Técnica com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, pelo programa nacional de assistência técnica e que, somente 35% dos produtores com direito ao crédito rural, acessaram efetivamente os recursos e quanto aos que renegociaram as dívidas, estes precisam acessar novamente o financiamento, mas não têm conseguido tomar novos empréstimos (representante da Fetaemg).

Outras questões, como as relativas ao endividamento dos agricultores de forma geral, inclusive os agricultores familiares, foram debatidas como na reunião de 14/06/2007 em que o representante do BNB apresentou os dados de inadimplência em sua área de atuação, incluindo também o Vale do Mucurí, mostrando os financiamentos contratados de 2003 a 2007 somavam aproximadamente 1 bilhão de reais de empréstimos e a inadimplência geral chegava 4,34%, enquanto a inadimplência da agricultura familiar alcançava 6,0%.

As demais organizações foram elencadas no ambiente organizacional por serem consideradas como de apoio e por não atuarem diretamente na cadeia produtiva. Já a lacuna relativa à atuação do corretor de seguros na figura 13, segundo Contador (2007) é o elo entre a empresa seguradora e o segurado e sua atividade é regulamentada e exige certificação legal. Somente mais tarde foi nomeado um representante desse ramo de atividade.

A representação privada na CTSCR era de 7/13, correspondendo a 54%. Vê-se que é porção majoritária, mesmo sendo essa câmara de natureza temática, típica do eixo de políticas públicas, o que poderia inverter a lógica em relação as câmaras setoriais, no entanto o regimento interno do Cepa foi atendido nesse quesito. O setor público possuía presença correspondente a 6/13, ou seja, 46% de representação.

4.2 Atuação das Câmaras Técnicas

As categorias estabelecidas nos itens anteriores tiveram o propósito de expressar a motivação dos gestores públicos ao promoverem as alterações regimentais e para sua construção considerou-se a fala tanto de gestores da Seapa quanto de coordenadores e relatores das Câmaras. Com o intuito de perceber a relevância das alterações regimentais para a atuação

das câmaras em estudo, conforme previsto no segundo objetivo específico, priorizou-se a fala dos coordenadores e relatores responsáveis pelo funcionamentos dessas câmaras.

A tabela 07 contém excertos das falas dos entrevistados que trazem indicativos da necessidade de soluções trabalhadas em um ambiente integrado com a participação das organizações envolvidas dentro de uma visão sistêmica de cadeia produtiva. Assim, propõe-se a criação da categoria “Integração” cuja descrição refere-se a atuação da câmara técnica de forma integrada e com visão sistêmica. Os termos que corroboram essa tendência estão marcados no quadro 5 e são os seguintes: “setor como um todo”, “todos são importantes”, “os agricultores”, “setor privado de seguros”, “os indicados das empresas”, “cadeia”, “aproximar as pessoas”, “integrantes da área”, “diversos setores”, “iniciativa pública”, “iniciativa privada”.

Quadro 5 - Categoria: Integração.

Descrição: Atuação integrada com visão sistêmica
Excertos
<p>“Quando eu digo o setor como um todo, no setor privado, eu estou dizendo na questão do café, a produção, a cooperativa, a produção sindical, a cooperativa, o industrial, o solúvel e o exportador. [...] todos são importantes na cadeia café.” G5</p> <p>“Isso foi nossa preocupação por que antes não tinha praticamente ninguém da área de seguros na ct. Nós tivemos essa preocupação de chamar as seguradoras, no caso a Maphre, a Allianz, o sindicato dos corretores de seguros, os indicados das empresas. [...] a idéia era essa, colocar o setor privado de seguros para discutir o problema junto com o público alvo que seriam os agricultores.” G9</p> <p>”Então o Cepa, os comitês gestores, as câmaras, elas tinham um papel essencial. Ela aproximava as pessoas, fazia a cadeia rodar e os integrantes da área deles conversavam” G6</p> <p>“Sim porque funcionou de uma maneira bem mais prática e com resultados mais palpáveis, mais rápidos onde se discutia os diversos assuntos por setor e as Câmaras Técnicas Temáticas davam o suporte, o apoio que cabia a ela. No caso nosso do crédito rural, a gente do crédito rural, a gente permeava todos os outros setores, os setores da economia rural, agropecuária brasileira, tipo a câmara técnica do setor café, da soja, do milho, do algodão, da pecuária e aí, sucessivamente, e então isso permitiu que as coisas acontecessem e estivessem mais, acredito que fossem mais acreditadas pelo próprio setor rural brasileiro. A gente percebeu que tinha compondo essas câmaras técnicas diversos setores e as câmaras temáticas, entidades da iniciativa privada e também do setor público e isso possibilitou uma dinâmica muito boa, muito interessante e deu crédito ao trabalho desenvolvido pela secretaria de agricultura e pelo conselho estadual de política agrícola.” G8</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No quadro 5, a fala de G5, coordenador da Câmara Técnica do Café, ressalta a relevância de todos os componentes da cadeia do café citando elos relacionados ao antes, dentro e depois da fazenda. De igual modo o G6, relator da Câmara do Café, expressa a importância do sistema CEPA ao dizer que “aproximava as pessoas” e que “os integrantes da área conversavam”, o que parece ser indicativo que o ambiente da Câmara Técnica propiciou

um cenário favorável ao diálogo e à construção de propostas de soluções com a participação de todos os interessados.

O entrevistado G8, coordenador da CT Temática de Seguro e Crédito Rural, quando fala da atuação da Câmara, expressa sua opinião de que ela “funcionou de forma mais prática e com resultados mais palpáveis, mais rápidos”, conforme se pode ver no Quadro 5. Entende-se como relevante sua fala, pois a temática crédito rural tem uma interação efetiva com os diversos setores produtivos como citados por G8: setor café, soja, milho, algodão, pecuária. Conforme sua opinião, as novas circunstâncias relativas à reformatação do CEPA contribuíram para que o sistema desfrutasse de maior credibilidade junto ao setor rural brasileiro, no sentido de maior confiança por parte do setor privado.

No sentido de dar continuidade ao funcionamento do CEPA nos moldes proporcionados pelas alterações regimentais, o entrevistado G8 expressa sua opinião favorável e justifica a necessidade de um sistema participativo diante da diversidade dos problemas do setor agropecuário com atributos de planejamento e coordenação, conforme sua fala:

a gente entende que tem que **ser fortalecido** para a solução dos problemas que são diversos no setor agropecuário. Sem um trabalho planejado e coordenado, onde as **entidades**, as instituições **todas participem**, dificilmente a gente vai ter sucesso. Acho que incentivando esse trabalho a tendência é melhorar cada vez mais o desenvolvimento da agropecuária e do setor rural de Minas e do país. (G8).

Pode-se depreender da opinião dos entrevistados que a presença de representantes dos diversos elos envolvidos é um fator de ânimo e de confiança para a Câmara Técnica. O interesse e a sensibilidade dos representantes em ouvirem e participarem das tratativas relativas aos gargalos que afetam o setor parece ser percebida pelo entrevistado como fator que promove maior possibilidade de sucesso nos trabalhos da Câmara Técnica. Tendo em vista que os diversos interesses dos variados elos que compõem uma cadeia produtiva podem ser afetados positivamente ou negativamente por uma solução proposta, quanto maior a participação dos diversos representantes, maior a possibilidade de sucesso da solução trabalhada e menor ocorrência de conflitos se esperará na implementação dessa solução.

Percebe-se que a visão sistêmica está presente nos responsáveis pela condução dos trabalhos das câmaras e é concordante com os trabalhos de Davis e Goldberg (1957) e Goldberg (1968) definindo e propondo a abordagem sistêmica do agronegócio. Segundo Graziano da Silva (1996), os trabalhos desses autores de Harvard possuem o grande mérito de ampliar o foco da análise para além da unidade produtiva rural, impedindo o isolamento do setor agrícola do

restante da economia. Tal abordagem possibilitou ressaltar as ligações intersetoriais e alçar a produção agropecuária como parte de um sistema de produção bem maior.

4.2.1 Resultados alcançados nas Câmaras Técnicas em Estudo

Neste tópico são mencionados os resultados alcançados pelos trabalhos das Câmaras Técnicas do Café e de Seguro e Crédito Rural. Os entrevistados foram indagados se poderiam citar os resultados que consideravam mais relevantes. Apresentam-se primeiramente os resultados relativos à Câmara Técnica do Café que constam do quadro 6.

Quadro 6 - Resultados alcançados pela CT do Café citados pelos entrevistados.

Resultados – Câmara Técnica do Café.
<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Inteligência em parceria com a UFLA. - Certificação do Café – Cafés das Regiões de Minas Gerais. - Superação das Restrições impostas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático. - Levantamento do parque cafeeiro por geoprocessamento - Seguro Rural para a Cafeicultura: Programa “Minas + Seguro” - O concurso de qualidade do café. - O circuito mineiro de cafeicultura. - A produção de mudas pela nossa coirmã –IMA - O programa de defesa sanitária e nesse caso, especificamente, sobre o nematóide. - A criação da plataforma tecnológica do café, uma web2 para movimentar e acertar a rede de comercialização de café no estado. - O programa Agrominas Café. - Aquisição de café pelos órgãos públicos e por meio disso o programa de pureza do café, em que o governo conseguiu emitir um padrão mínimo de pureza, de qualidade para aquisição pelos órgãos públicos.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O quadro 7 apresenta os resultados alcançados pela Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural mencionados pelos entrevistados. O propósito das informações levantadas no quadro 6 e 9 é selecionar resultados com potencial para alterar custos de transação e posteriormente avaliar um ou mais desses resultados com o suporte teórico da NEI. Não é objetivo do trabalho comprovar e analisar cada um dos resultados alcançados. Considerando a

impossibilidade de estudar detalhadamente todos os resultados, foi selecionado ao menos um caso em cada câmara para ser elucidado à luz da teoria proposta.

Quadro 7 – Resultados alcançados pela CT de Seguro e Crédito Rural citados pelos entrevistados.

Resultados – Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural.
<ul style="list-style-type: none"> - Condução do crédito rural. - Revisão do zoneamento agrícola de risco climático para o cultivo do café que considerou 70 municípios mineiros inaptos para a cultura do café. - Elaboração e implementação do Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - “MINAS + SEGURO”. - Atuação junto as seguradoras no sentido de modificar critério de indenização referenciado na produtividade média municipal do IBGE. - Produção do documento “SAFRA AGRÍCOLA 2005/2006 EM MINAS GERAIS” com a finalidade de subsidiar a solicitação de renegociação das dívidas dos produtores rurais mediante os graves problemas enfrentados pelo setor agrícola na última safra, resultantes de questões macroeconômicas e de fenômenos climáticos – Fevereiro de 2006. - Assessoria ao gabinete adjunto e a Superintendência de Política e Economia Agrícola na elaboração do documento “MINAS GERAIS E O ATUAL CENÁRIO DA AGROPECUÁRIA” com a finalidade de subsidiar renegociação das dívidas dos produtores rurais – maio de 2006. - Solicitação à Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG para realização de audiência pública visando subsidiar a formulação de uma política estadual de Seguro Agrícola. - Participação efetiva na audiência pública realizada em 06/06/06 indicando palestrantes, público interessado e divulgação entre as câmaras técnicas do Cepa. - Coleta e envio ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA de informações municipais da produção de grãos e principais ocorrências climáticas para definição da participação estadual na subvenção federal a prêmio do seguro. - Assessoria e participação em reuniões da Câmara Técnica de Bovinocultura de Corte para discussão sobre linhas de crédito rural e disponibilidade de recursos destinada à produção, comercialização e industrialização da atividade. - Assessoria e participação em reuniões da Câmara Técnica de Suinocultura para discussão sobre linhas de crédito rural e disponibilidade de recursos para atividade. - Elaboração, juntamente com técnicos da Epamig e Emater-MG, do Relatório Técnico “Zoneamento Agroclimático para a Cultura do Café (<i>Coffea arábica</i>) para seis municípios de Minas Gerais” que possibilitou a classificação dos municípios como aptos para a cultura de café e viabilizou o acesso ao crédito de custeio junto aos bancos oficiais.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

É plausível imaginar que nem todos os resultados alcançados foram citados pelos entrevistados, tendo em vista o tempo decorrido e o período de atuação de cada um deles. No entanto, é relevante perceber na fala do entrevistado G1 a sua percepção da importância do Sistema Cepa:

[...]a importância do Cepa e das câmaras técnicas tem que ser visto pela sociedade mineira como um mecanismo transparente, efetivo, de cobrança da gestão pública por que assim haverá permanentemente um diálogo entre setor público e o setor privado. (G1).

Certamente em um ambiente aberto ao diálogo surgem propostas de soluções aos entraves do setor. Quando debatidos num fórum com os diversos representantes interessados e qualificados, há maior possibilidade de resultados mais adequados, oriundos de um ambiente de negociação e consenso e com atributos de redução de conflitos, o que certamente favorece a implantação das políticas. A visão do Cepa como mecanismo de transparência e de cobrança da gestão pública deve ser entendida como um estímulo à participação dos diversos elos das cadeias produtivas. A forma de atuação das câmaras estabelece referências como os planos setoriais e permite a existência de mecanismos de cobrança do setor público quando metas e prazos são estabelecidos.

A escolha dos resultados mais relevantes quanto ao potencial de alterar custos de transação ocorreu de forma intencional e se baseou na experiência e conhecimento do autor por ter atuado por mais de 4 anos junto ao Cepa e suas câmaras técnicas assessorando tecnicamente os trabalhos ali desenvolvidos. No prosseguimento, para atingir os objetivos conforme proposto no modelo empírico representado pela Figura 7, estão listados os resultados da Câmara Técnica de Café:

1. Certificação do Café – Cafés das Regiões de Minas Gerais.
2. Superação das Restrições impostas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático.
3. Levantamento do parque cafeeiro por geoprocessamento.
4. Aquisição de café pelos órgãos públicos com parâmetros de qualidade da bebida.

Os resultados da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural selecionados quanto ao potencial de alterar custos de transação são elencados a seguir:

1. Revisão do zoneamento agrícola de MG considerou 70 municípios de Minas inaptos ao cultivo do café e impossibilitou o acesso ao SNCR.
2. Elaboração e implementação do Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - “MINAS + SEGURO”.

3. Atuação junto às seguradoras no sentido de modificar o critério adotado que considera a produtividade média municipal do IBGE para pagamento de indenizações.

4.2.2 Perfil de Atuação das Câmaras Técnicas

Utilizou-se a análise de correspondência com o propósito de desvendar a atuação das Câmaras Técnicas focando o perfil das reuniões realizadas considerando as questões tratadas e as deliberações emanadas desses fóruns. Os assuntos tratados nas reuniões foram classificados em três categorias, da seguinte forma: Institucional (I), Organizacional (O) e Tecnológico (T). Os assuntos enquadrados na categoria Institucional são aqueles típicos de alterações nas leis e normas. Os temas relacionados à questão organizacional são aqueles relativos à participação das organizações na Câmara ou a formação de grupos de organizações para trabalharem temas específicos, convites para novas organizações participarem da Câmara, troca de organizações ou de seus representantes na CT, dentre outros. As questões classificadas como Tecnológicas são relativas às demandas por soluções tecnológicas que atendam ao setor produtivo. Considerando que este estudo pertence à área das ciências sociais, adotou-se a premissa que demandas relativas às informações que subsidiam estudos e trabalhos técnicos e científicos fossem também classificadas como Tecnológicas. Primeiramente foram apresentados os resultados da análise de correspondência para a Câmara Técnica do Café e posteriormente para a CTSCR.

4.2.2.1 Perfil de Atuação da Câmara Técnica Setorial do Café

A Câmara Técnica do Café foi criada pela resolução nº 654 de 14/05/2003 e sua instalação se deu em 15/10/2003 (MINAS GERAIS, 2003b). A CT Café realizou 20 reuniões no período analisado. No quadro 8 pode-se ver as questões tratadas nas reuniões e sua relação com os aspectos característicos da NEI, em especial, as demandas relacionadas aos ambientes institucional (I), organizacional (O) e Tecnológico (T).

Quadro 8 - Resumo dos conteúdos das atas e temas da CTCafé relacionados à NEI.

Data da reunião	Discussões / deliberações	Ambientes
Reunião 1 15/10/2003	- Encaminhamentos relativos aos programas, Certificafé, Café na Merenda Escolar, e Rotulagem; - Criação de um “Centro de Inteligência” para a cafeicultura mineira como forma de geração de tecnologia, política e diretrizes.	I,T
Reunião 2 11/12/2003	- CPR – Tornar as exigências menos rígidas e oportunidade ao produtor de liquidar a operação em dinheiro ou em café; - Pleitear a redução da carga tributária sobre todos os insumos agrícolas, máquinas, equipamentos, sacaria, pano de colheita e etc; - Pesquisa para criar novas variedades de café aliando a produtividade com a qualidade de bebida; - Negociação com o MAPA para utilização de armazéns, prédios e etc, indispensáveis à formulação de uma política estratégica para a cafeicultura.	I,O,T
Reunião 3 05/07/2005	- Apresentação do Plano Setorial para a Cafeicultura Mineira; - Discussão e aprovação do Regimento Interno.	I
Reunião 4 20/10/2005	- Mapeamento da Ocorrência de diferentes Nematóides no Estado de Minas Gerais e Situação da Fiscalização de Sementes e Mudanças de Café no Estado de Minas Gerais; - Critérios para o Levantamento da Safra; - ICMS na Indústria Mineira de Torrefação; - Programa Agrominas: Centro de Inteligência e Excelência do Café e o Projeto de Certificação de Propriedades Cafeeiras.	I, O, T
Reunião 5 26/01/06	- Apresentação “Zoneamento Agroclimático na Cultura do Café em Minas Gerais”; - Envolver outras organizações de MG para fornecimento de informações meteorológicas.	I, O
Reunião 6 12/05/06	- Apresentou-se os problemas específicos que estão ocorrendo no Posto fiscal de Campos Altos que vem gerando prejuízos comerciais graves. Problemas em relação à classificação do café, onde o fiscal alega que o produto está com a descrição errada, onde a nota fiscal será desclassificada, será feita a tributação e feito o auto de infração, será também autuado o armazém geral e a transportadora. Necessidade de se estabelecer procedimentos a serem seguidos por todos os envolvidos no processo.	I
Reunião 7 17/08/2006	- Apresentação expondo sobre o convênio 71/90 elaborado na época em que a exportação do café era tributada. A legislação era antiga e necessitava ser atualizada. -O grupo de trabalho constituído por representantes da SEF, FAEMG, CECAFE e SINDICAFE levantou e discutiu as questões que eram consideradas um entrave no setor do café e concluíram que a legislação não era mais compatível com a realidade do setor cafeeiro. -Banco de dados sobre a cadeia do café a ser montado pelo IMA, Emater e Epamig.	I, O
Reunião 8 01/03/2007	- Aprovação da inclusão de um representante da Secretária da Ciência e Tecnologia e da CCCMG.	O
Reunião 9 02/10/2007	- Solicitação para que a EPAMIG em conjunto com IMA, o MAPA, coordenasse o mapeamento e caracterização do nematóide (Melodogynes) no Estado de Minas Gerais, uma vez que as certificadoras proibiram produtos de controle tarja vermelha.	T
Reunião 10 04/06/2008	- Pleito do Setor Agropecuário: Redução das taxas de juros, Ampliação do prazo de pagamento, Descontos para liquidação antecipada; - IMA assumira novamente a fiscalização de viveiros e que Epamig concentre na produção de sementes genética, básicas e fiscalizadas e o acompanhamento das lavouras de café. Além destes aspectos que a Epamig faça também o levantamento, o mapeamento da ocorrência de nematóide no estado de Minas Gerais, a caracterização das raças presentes e as barreiras e procedimentos a serem adotados.	I, T

Continuação...

Reunião 11 22/04/2009	- (Inclusão no artigo 75, inciso XXXIII da parte geral do Regulamento do ICMS/MG , de um parágrafo esclarecendo o ressarcimento ao produtor rural.	I
Reunião 12 27/11/09	- os problemas de crédito rural levantados fossem encaminhados a Câmara Técnica de Crédito Rural, oficializando assim tanto os problemas, como as recomendações; - Identificar possíveis membros do setor varejista para a CT do Café; - Criar grupo de trabalho para proposta sobre o risco das indústrias mineiras de café.	O, T
Reunião 13 04/05/11	- Inclusão na câmara setorial de café do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais-IFSUDELMINAS e de um representante da Associação Mineira dos Supermercados-AMIS.	O
Reunião 14 09/08/2011	- Identificar possíveis membros do setor turismo para a CT do Café; - Criar grupo de trabalho para proposta sobre o risco competitivo que atinge as pequenas e médias indústrias mineiras de café.	O
Reunião 15 15/12/2011	- Aprovação da reformulação do Plano Setorial do Café; - Criação do Fundo FECAFÉ – análise do anteprojeto de Lei a ser encaminhado para Assembleia Legislativa.	I
Reunião 16 11/04/2012	- Mapeamento do parque cafeeiro – demanda para retomada do projeto de mapeamento; - A Receita Estadual vem retardando a liberação dos créditos acumulados decorrentes do ICMS presumido, e, quando o libera só o faz se tiver caixa ou o retarda sob a alegação de que falta a devida fiscalização da operação inicial junto ao produtor; - Outro fato prejudicial às empresas é a alegação da Receita de glosa de créditos decorrentes de Notas Fiscais emitidas pela própria Receita por simples desconfiança na capacidade de produção do produtor.	I, T
Reunião 17 26/09/2012	- Demanda ao setor de máquinas e equipamentos para a produção de equipamentos que reduzissem a utilização de mão de obra frisando que a mão de obra atualmente está escassa; - Necessidade de um inventário qualitativo e quantitativo da cafeicultura mineira, sem o que não adianta falar em políticas públicas; - Demanda de informações da comissão nomeada com o propósito de orientar a condução do projeto de Georreferenciamento; - O senhor Edinaldo Abrahão (PEC/SECTES) considerando que a UFLA possui infraestrutura e um corpo técnico especializado com experiência em inventário florestal, formado pelo Governo de Minas, sugeriu que a coordenação continuasse com IGA e que o corpo técnico da UFLA ficasse disponível para ser utilizado e/ou aproveitado em outras propostas ou ações no estado; - Encaminhamento de um ofício a direção do IMA retomando o assunto e denunciando oficialmente a ocorrência do Fitonematóide “Meloidogyne Paranaensis” na Cafeicultura Mineira.	I, O, T
Reunião 18 30/04/13	- Distribuição dos recursos destinados ao FECAFÉ aprovada; - Necessidade urgente de conhecermos a real dimensão do nosso parque cafeeiro para que possamos estabelecer políticas públicas mais adequada a nossa realidade e finalizou afirmando que o consumidor precisa conhecer o que está bebendo; - Solicitação à Epamig de feitura de zoneamento edafoclimático para os café arábica e robusta em MG.	I, T
Reunião 19 02/12/2015	- Recomposição da CTCafé.	O
Reunião 20 26/04/2016	- Metas do certifica Minas Café; - Cobrança de recurso para subvenção ao seguro rural.	I

I-Institucional, O – Organizacional, T – Tecnológico.

Fonte: Minas Gerais (2017a).

A fim de conhecer o perfil das reuniões se fez o uso da Análise de Correspondência com dados derivados de reuniões da câmara de café, a partir da tabela 3. As linhas formadas (n = 20) e as colunas foram compostas pelos três ambientes: ambiente institucional; ambiente

organizacional; e ambiente tecnológico. Tem-se, então, uma variável codificada que assume valor 1 se a reunião abordou o tema referente ao ambiente em análise e 0 caso contrário. Para os cálculos, gráficos e tabelas utilizou-se o *software* estatístico R, livremente disponível pela *web* (<http://www.r-project.org>) (R CORE TEAM, 2015). A comparação dos resultados foi realizada usando-se o pacote MVar.pt.

A Análise de Correspondência consiste em técnica exploratória de simplificação da estrutura da variabilidade de dados multivariados, utiliza de variáveis categóricas dispostas em tabelas de contingência, levando em conta medidas de correspondência entre as linhas e colunas da matriz de dados e permite revelar relações que não teriam sido percebidas se a análise fosse feita aos pares de variáveis, além disso, ela é altamente flexível no tratamento dos dados por não ser necessária a adoção de nenhum modelo teórico de distribuição de probabilidade, basta que se tenha uma matriz retangular (exemplo ver tabela 3).

Tabela 3 - Tabela de Contingência Disjuntiva completa para a CTCafé referente aos ambientes: ambiente institucional (I); ambiente organizacional (O); e ambiente tecnológico (T).

	Ambiente I	Ambiente O	Ambiente T
1	1	0	1
2	1	1	1
3	1	0	0
4	1	1	1
5	1	1	0
6	1	0	0
7	1	1	0
8	0	1	0
9	0	0	1
10	1	0	1
11	1	0	0
12	0	1	1
13	0	1	0
14	0	1	0
15	1	0	0
16	1	0	1
17	1	1	1
18	1	0	1
19	0	1	0
20	1	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

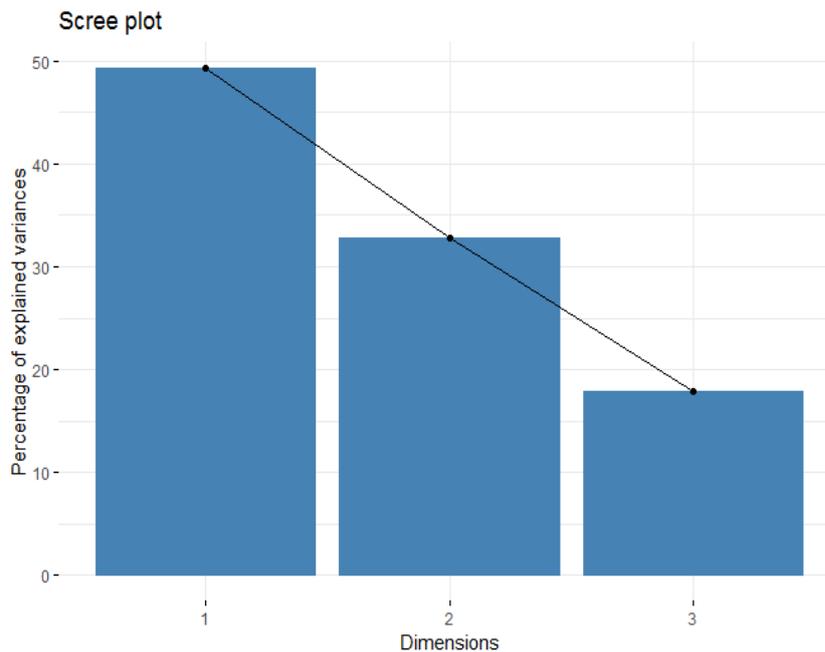
Os resultados expostos na tabela 4 demonstram que os 2 primeiros componentes são capazes de explicar mais de 80% da variabilidade das amostras. Se a opção fosse por utilizar essas 2 componentes, reduzindo o número de 3 variáveis para 2 variáveis latentes, perder-se-iam 18% da informação acerca da variabilidade dos dados. O gráfico 2, dos componentes principais, mostra que 82% das informações (variações) contidas nos dados são retidas pelos dois primeiros componentes principais e 18% das informações são retidas pelo terceiro componente.

Tabela 4 - Importância dos componentes – Câmara Técnica do Café.

Importance of components:	PC1	PC2	PC3
Standard deviation	0.6062	0.4937	0.365
Proportion of Variance	0.4934	0.3273	0.1794
Cumulative Proportion	0.4934	0.8206	1.000

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Gráfico 2 - Componentes Principais da AC para CTCafé.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Antes da aplicação da Análise de Correspondência se fez necessária a realização do teste do critério de Qui-quadrado. O valor da estatística do teste qui-quadrado (Chi1) foi de 26,16. O valor do Qui-quadrado observado (Chi2) foi de 53,38 com 5% de significância. Considerando que se $Chi1 \leq Chi2$, as variáveis em estudo são consideradas não dependentes, ao nível de significância de 5%.

A tabela 5 apresenta o resultado da análise de correspondência (AC) e permite verificar o grau de interação entre as categorias das variáveis. A análise realizada com as informações contidas nas atas das reuniões e categorizadas em três ambientes, mostra que a primeira dimensão extrai 63,06% da inércia e a segunda dimensão expande a inércia explicada em 36,94%, significando que as duas primeiras dimensões explicam juntas 100% da inércia.

Tabela 5 - Autovalores e Inércia para as dimensões.

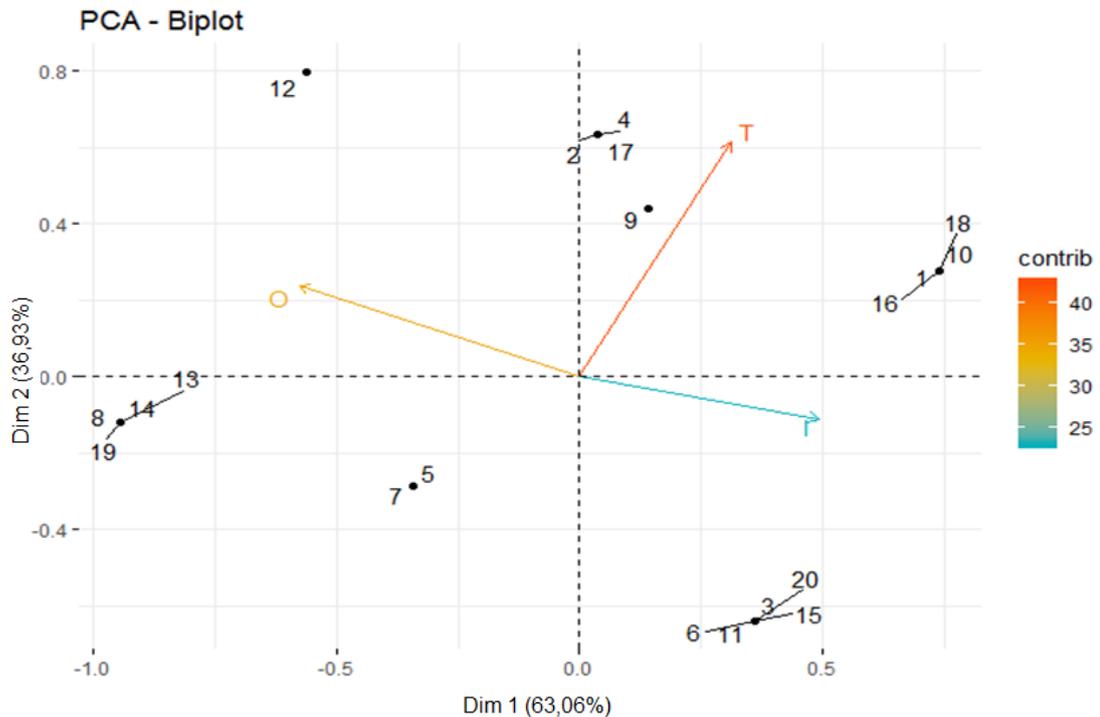
Dimensões	Valores sing	Autovalor	%inércia	% acum.
1	0,7071068	0,5000000	63,06306	63,06306
2	0,5411628	0,2928571	36,93694	100,00000
Tota inércia: 0,792857		Chi ¹ : 26,16	df: 38	pvalor: 0,92685

Fonte: Resultados da pesquisa (2019).

O valor da proporção de inércia acumulada foi de 79,28% na segunda dimensão e o valor do teste Qui-quadrado foi de 26,16 (p-value = 0,9268), demonstrando a não dependência das variáveis (a 0,05). As dimensões com valores singulares superiores a 0,2 são normalmente consideradas no modelo.

A Figura 14 apresenta os pontos correspondentes a cada reunião da CTCafé dispostos no plano bidimensional (PCA Biplot). De forma generalizada pode-se dizer que o mapa reflete as intenções dos agentes (membros das CTs) quando da realização das reuniões. A proximidade dos dados no gráfico indica uma associação desses, sendo assim, percebe-se que as reuniões 3, 6, 11,15 e 20 (ver tabela 3) estão associadas ao ambiente I, as reuniões 5,7, estão associadas tanto ao ambiente I quanto O. As reuniões 8,13,14 e 19 estão associadas com o ambiente O. As reuniões 2, 4 e 17 apresentam no gráfico associação entre os ambientes O e T. A reunião 9 está associada ao ambiente T. Finalmente as reuniões 1, 10, 16 e 18 estão associadas aos ambientes I e T.

Figura 14 - Mapa da Análise de Correspondência para a CTCafé.



Fonte: Resultados da pesquisa (2019).

Deve-se ressaltar que a figura 14 exibe o quanto cada componente contribui para cada dimensão. Quanto ao método Biplot, ambos os valores das variáveis e amostras são plotados no mesmo gráfico, mas em escalas diferentes. A direção da seta indica a direção na qual a abundância de uma variável aumenta mais rapidamente. Já o comprimento da seta indica a taxa de mudança na abundância nessa direção. Portanto, uma seta comprida indica taxa de mudança gradual na abundância, enquanto que uma seta curta representa uma mudança muito rápida.

Tendo em vista haver três categorias de análise, os resultados são expressos em duas dimensões, pois o máximo de dimensões possível é igual o número de categorias menos 1, conforme tratado na metodologia. Desse modo, entende-se que o modelo de análise de correspondência representa perfeitamente o ajuste dos dados.

Na figura 14, a dimensão 1 (Dim1) separa e as reuniões 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18 e 20 e o ambiente institucional do lado direito. Já a dimensão 2 (Dim2) separa as reuniões 1, 2, 4, 9, 10, 12, 16, 17 e 18 e o ambiente tecnológico do lado superior. Já o ambiente organizacional prevalece a esquerda da dimensão 1 e temáticas dessa categoria estão presentes nas reuniões 5, 7, 8, 12, 13, 14 e 19. O ambiente institucional dominou em maior número de reuniões, 14 de um total de 20. A temática organizacional ocorreu em 10 reuniões e as questões tecnológicas estiveram presentes em 9 reuniões.

Considerando os resultados do mapa de análise de correspondência que exhibe a relação entre as reuniões e os ambientes (Figura 14) aliados às informações das Atas da CTCafé sob o fulcro da NEI, conforme exposto no quadro 8, as demandas institucionais apresentadas nas reuniões da CTCafé foram a respeito dos encaminhamentos relativos aos programas de interesse do setor produtivo, Certificafé, Café na Merenda Escolar e Rotulagem (reunião de 16/08/05). Na reunião de 11/12/03 a demanda buscava tornar menos rígidas as exigências em relação à cédula do produtor rural (CPR) e permitir ao produtor a opção de liquidar a operação em dinheiro ou em produto café. Nessa mesma reunião outro tema institucional pleiteava a redução da carga tributária sobre todos os insumos agrícolas, máquinas, equipamentos, sacaria, pano de colheita.

A reunião de 05/07/2005 tratou da apresentação do plano setorial para a cafeicultura e da discussão e aprovação do regimento interno da CTCafé. A maioria das demandas institucionais apresentadas nas demais reuniões dizem respeito à criação ou alterações em programas estaduais voltados para o setor, questões relacionadas aos impostos estaduais sejam alterações ou isenções de alíquotas ou relativas aos procedimentos burocráticos.

Quanto ao ambiente organizacional, a reunião de 11/12/03 tratou de uma negociação com o MAPA para utilização de armazéns, prédios e outras estruturas dessa organização em apoio a política estratégica para a cafeicultura no Estado mineiro. Na reunião de 20/10/2005 tratou da responsabilidade da fiscalização da produção de sementes e mudas de café e das atribuições do MAPA e do IMA. A necessidade de estabelecimento de novo convênio entre essas duas organizações para viabilizar a fiscalização em 853 municípios mineiros. Na reunião de 26/01/06, mediante o problema do zoneamento de risco climático que trouxe restrições à contratação do crédito rural oficial, houve encaminhamento para se buscar apoio com outras organizações no sentido de se obter mais informações meteorológicas e realizar um novo zoneamento com a participação da Epamig, Emater e outras organizações privadas e públicas.

Considerando ainda o ambiente organizacional, a reunião de 01/03/07 tratou da inclusão de uma nova organização para compor a CTCafé, o Centro de Comércio do Café de Minas Gerais – CCCMG. Já a reunião de 27/11/09 decidiu que os problemas relativos ao crédito rural fossem direcionados à CTSCR de forma oficial, envolvendo essa organização responsável pela temática relativa ao crédito rural.

É interessante notar uma oposição no sentido das setas I e O (Figura 14). Enquanto as reuniões caracterizadas pela temática institucional prevalecem à direita da dimensão 1, as reuniões caracterizadas pela temática organizacional prevalecem nos quadrantes à esquerda da dimensão 1. Isso parece indicar alguma coerência em que se procurou não tratar de questões

institucionais quando havia temáticas organizacionais em discussão, sendo algumas delas relacionadas à inclusão ou substituição de membros ou mesmo recomposição da Câmara Técnica, como ocorreu nas reuniões de 01/03/07, de 27/11/09 (Quadro 02) quando buscou interagir com a CTSCR em questões relacionadas ao crédito rural, de 09/08/11 em que se propôs incluir membros do setor de turismo para subsidiar questões relacionadas ao turismo rural, de 26/09/12 em que se demanda maior participação de comissões responsáveis por informações de projetos em andamento, e por fim, em 02/12/15 em que ocorre a recomposição da CTCafé.

A primeira demanda relativa ao ambiente tecnológico ocorreu na reunião de 15/10/2003 com a proposta de criação de um “Centro de Inteligência” para a cafeicultura mineira com o propósito de gerar tecnologia, políticas e diretrizes. A reunião de 11/12/2003 tratou da demanda de pesquisa para criar novas variedades de café aliando a produtividade com a qualidade de bebida e também trouxe alerta quanto aos gastos futuros com pagamentos de *royalties* por tal tecnologia se desenvolvida por outras organizações que não sejam da esfera pública. Na reunião de 20/10/2005, várias demandas tecnológicas foram apresentadas, tais como: mapeamento da ocorrência de diferentes nematoides no estado de Minas Gerais, critérios para o Levantamento da Safra e debates sobre o Programa Agrominas envolvendo a criação do Centro de Inteligência e Excelência do Café e o Projeto de Certificação de Propriedades Cafeeiras.

Na reunião de 02/10/2007 houve manifestação no sentido de que a EPAMIG em conjunto com IMA, o MAPA, coordenasse o mapeamento e a caracterização do nematoide (*Melodogynes*) no estado de Minas Gerais, uma vez que as certificadoras proibiram produtos de controle tarja vermelha. A questão tecnológica voltou a pauta na reunião de 11/04/2012 com a apresentação do projeto de georreferenciamento do café, projeto governamental destinado a mapear a área cafeeira em todo o estado de Minas Gerais com o objetivo de dar suporte às políticas públicas e subsidiar o levantamento de safras. Na reunião de 26/09/2012, tratou-se da necessidade de um inventário qualitativo e quantitativo da cafeicultura mineira, como suporte às políticas públicas. Também se demandou informações da comissão nomeada com o propósito de orientar a condução do projeto de Georreferenciamento. Nesse mesmo sentido, a reunião de 30/04/2013 tratou da necessidade de conhecer a real dimensão do parque cafeeiro para estabelecer políticas públicas mais adequadas à realidade.

4.2.2.2 Perfil de Atuação da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural

A Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural foi criada pela Resolução Seapa nº 657 de 04/06/2003 e sua instalação se deu em 06/11/2003. No período analisado realizou 21 reuniões. No quadro 9 pode-se ver as questões tratadas nas reuniões e sua relação com os aspectos característicos da NEI, em especial, as demandas relacionadas aos ambientes institucional (I), organizacional (O) e Tecnológico (T).

Quadro 9 - Resumo dos conteúdos das atas e temas da CTSCR relacionados à NEI.

Data da Reunião	Discussões / deliberações	Ambientes
28/06/2005	- Posse dos membros da Câmara Técnica, apresentação do Plano Diretor da SEAPA, apresentação dos Planos de Ação de Crédito e Seguro Rural.	O
16/08/2005	- Alteração e aprovação do RI da CTSCR	I
13/09/2005	- Dimensionar demanda por crédito rural/sugestão oficializar; - Padronização informações do crédito rural.	I, T
26/09/2006	- Os dados do IBGE não expressam a realidade no campo prejudicando assim os segurados uma vez que as Seguradoras garantem 60% (sessenta por cento) da produtividade do IBGE; - Necessidade de capacitação, em Seguro Rural, dos técnicos mineiros para atuarem no setor	O, T
15/03/07	- Coleta e envio ao MAPA de informações municipais da produção de grãos e principais ocorrências climáticas para definição da participação estadual na subvenção federal ao prêmio do seguro agrícola; - Confecção do documento “SAFRA AGRÍCOLA 2005/2006 EM MINAS GERAIS” com a finalidade de subsidiar pedido de renegociação das dívidas dos produtores rurais mediante os graves problemas enfrentados pelo setor agrícola na última safra, por questões macroeconômicas e por fenômenos climáticos – Fevereiro de 2006; - Inclusão da corretora MinasSeg	I, O
14/06/2007	- Endividamento e inadimplência dos produtores mineiros; - Após amplos debates o Sr. Coordenador propôs a elaboração de um documento, a ser encaminhado ao Sr. Secretário da Agricultura, com informações e sugestões dos Bancos e Produtores Rurais sobre o endividamento rural com a participação dos membros do Comitê Gestor da CTSCR, FETAEMG, FAEMG, ABEMG e OCEMG.	I
20/09/2007	- Minuta do decreto que regulamentará a Lei nº 16.745 de 29/06/2007 aprovada	I
09/05/2008	- Lançamento oficial do Programa Minas + Seguro;	I
09/09/2008	- Representante do BDMG fez críticas ao programa PROLAPEC tanto pela falta de divulgação do programa como pela má qualidade dos projetos submetidos à apreciação do BDMG; - O Sr. José Carlos da ALEMG solicitou ao Banco do Brasil que fosse dado conhecimento aos membros da CTSCR, as Condições Gerais, Especiais, Particulares e Tarifa do Seguro Agrícola objeto da obrigatoriedade pelo Banco do Brasil; - O Sr. Márcio da FAEMG manifestou-se de maneira geral a todos representantes de bancos ali presentes sobre a falta de dados da aplicação de crédito rural. Em resposta foi informado que algumas informações são confidenciais e que os bancos não revelam por se tratar de informações estratégicas que poderiam prejudicar o desempenho do banco; - Proposto o convite ao BACEN para participar, como membro, da referida Câmara Técnica. A proposição foi aprovada por unanimidade;	I, O, T

Continuação...

	- Foi colocado a apreciação e aprovado pelo plenário a proposta de ofício para encaminhamento pelo Sr. Secretário da Agricultura ao Diretor do IBGE em Minas Gerais solicitando mudanças na apresentação dos dados estatísticos de produtividade de lavouras mineiras. Este ofício é resultado de reunião do Comitê Gestor da CTSCR realizada no dia 09/07/08 com a participação de representantes da CONAB, EMATER-MG e EMBRAPA.	
01/09/2009	-Revisão do saldo devedor apresentado pela instituição financeira, das dívidas transferidas para a União, com participação do devedor de modo a garantir a necessária transparência, neutralidade de interesses e direito de defesa do devedor; - O Deputado Estadual Vanderlei Jangrossi ressaltou a importância do tema para a ALMG e lembrou que a Assembleia sempre esteve aberta para debater e estudar temas como os tratados na pauta. Solicitou que essas explanações sejam feitas na ALMG o que irá beneficiar todos os setores devido à importância para o Estado e irão repercutir na TV Assembleia em 300 municípios e em todo o Brasil pela internet; - Solicitação de estender a subvenção do seguro rural para olerícolas e frutícolas.	I, O
20/04/2010	- Demanda de crédito específica para a Equideocultura; - A proposta seria a criação de uma linha de crédito (longo prazo) de investimento para transformar a cama de frango em adubo orgânico. O equipamento para realizar essa operação, segundo informações, custa em torno de R\$ 20 milhões. O custo do adubo orgânico é de R\$ 370/tonelada. Para esse investimento é necessário então uma linha de crédito específica	I
26/08/2010	- Solicitação de alteração do decreto 44.654/2007 das culturas contempladas pela subvenção ao seguro rural; - Recomposição da CTSCR convites para Bancoob, Crediminas, Bolsa de mercadorias, Bolsa de Suínos, Bolsa de Aves.	I, O
26/04/2011	- Convite Semad para próxima reunião; - Convite Sebrae participar da CT.	O
11/08/2011	- Foi sugerido que a câmara fizesse ações junto ao Ministério da Fazenda no intuito de prorrogar a data de 30 de agosto para os produtores renegociarem suas dívidas, pois os Bancos em muitos casos não estavam preparados para fazer estas operações.	I
17/11/2011	- Discussão e aprovação dos Planos Setoriais (reformulados);	I
25/04/2012	- Solicitação aos Bancos de informações do crédito rural.	T
14/03/2013	- Programa ABC - Leonardo Parma manifestou que as normas deverão ser mais claras, ressaltou ainda que, é muito difícil o banco negar o crédito ao produtor, pois a instituição poderá ser acionada juridicamente. Esta ação deverá ser melhor discutida no Grupo ABC/ Minas. Recomendar consulta ao BNDES	I
26/09/2013	- Questionamento lhe foi passado por uma presidente de Sindicato, em que lhe foi pedida durante o cadastro na Caixa um CND de INSS e FGTS, documentos estes não exigidos por outras instituições; - Pediu que no futuro a Câmara Técnica discuta as formas de fiscalização, para que não haja desvio do destino dos recursos; - Prioridade das Ag BB em direcionar crédito aos produtores de peixes ornamentais em Muriaé e região e a falta de articulação dos produtores; - Apresentou formalmente à Câmara a indicação para membro da Câmara Técnica os representantes da Caixa Econômica Federal.	I, O
02/07/2014	- O representante da CTSCR propõe que as cartilhas sejam entregues as cooperativas agropecuárias e outros estabelecimentos ligados ao agronegócio que tenham interesse em colaborar com o projeto. Os representantes da CTSCR concordaram com a proposta e criou-se um grupo de trabalho.	O
10/12/2015	- Recomposição da CTSCR e convite a novos membros.	O
15/09/2015	- Solicitou-se a reativação do Programa Minas + Seguro. - Restrições de recursos para o crédito rural Algodão: restrições de crédito e sugestão de repasses por meio das indústria têxteis com agilidade e menos burocracia; necessidade de flexibilização de garantias.	I

I-Institucional, O – Organizacional, T – Tecnológico.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com o objetivo de conhecer o perfil de atuação da CTSCR, fez-se uso da análise de correspondência com dados derivados de reuniões da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural, a partir do quadro 9 que gerou a tabela 6. As linhas formadas correspondem às reuniões (n = 21) e as colunas foram compostas pelos três ambientes: ambiente institucional, ambiente organizacional e ambiente tecnológico. Tem-se, então, uma variável codificada que assume valor 1 se a reunião abordou o tema referente ao ambiente em análise e 0 caso contrário. Para os cálculos, gráficos e tabelas utilizou-se o *software* estatístico R, livremente disponível pela *web* (<http://www.r-project.org>). A comparação dos resultados foi realizada usando-se o pacote MVar.pt. A Análise de Correspondência aplicada para avaliar o perfil das reuniões da CTSCR segue a mesma proposta metodológica da utilizada na CTCafé.

Tabela 6 - Tabela de Contingência Disjuntiva completa para a CTSCR referente aos ambientes: ambiente institucional (I); ambiente organizacional (O); e ambiente tecnológico (T)

	Ambiente I	Ambiente O	Ambiente T
1	0	1	0
2	1	0	0
3	1	0	1
4	0	1	1
5	1	1	0
6	1	0	0
7	1	0	0
8	1	0	0
9	1	1	1
10	1	1	0
11	1	0	0
12	1	1	0
13	0	1	0
14	1	0	0
15	1	0	0
16	0	0	1
17	1	0	0
18	1	1	0
19	0	1	0
20	0	1	0
21	1	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A tabela 7 contém os resultados da importância explicativa dos componentes principais e revela que as 2 primeiras componentes são capazes de explicar mais de 82% da variabilidade das amostras. Se a opção fosse por utilizar essas 2 componentes, reduzindo o número de 3 variáveis para 2 variáveis latentes, perder-se-ia 18% da informação acerca da variabilidade dos dados. O gráfico 4 das componentes principais mostra que 82% das informações (variações) contidas nos dados são retidas pelas duas primeiras componentes principais e 18% das informações são retidas pela terceira componente.

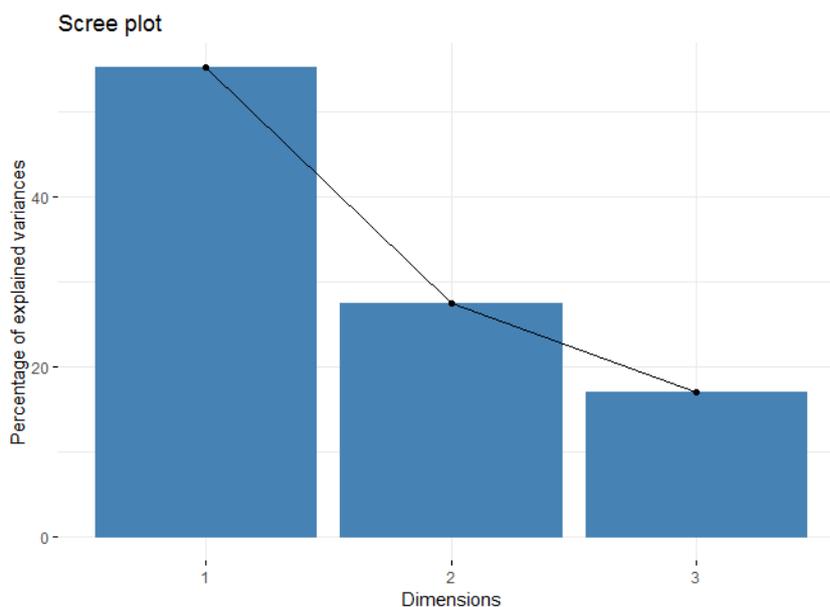
Tabela 7 - Importância dos components principais para a CTSCR.

Importance of componentes:	PC1	PC2	PC3
Sandard deviation	0,594	0,4195	0,3306
Proportion of variance	0,553	0,2757	0,1713
Cumulative Proportion	0,553	0,8287	1,0000

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Pode-se notar que as 2 primeiras componentes são capazes de explicar mais de 82% da variabilidade das amostras contidas nos dados e são retidas pelas duas primeiras componentes principais e 17,13% das informações são retidas pela terceira componente (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Gráfico Componentes Principais para AC da CTSCR.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Antes da aplicação da Análise de Correspondência se fez necessária a realização do teste do critério de Qui-quadrado. O valor da estatística do teste qui-quadrado (Chi1) foi de 30,61. O valor do Qui-quadrado observado (chi2) foi de 55,76 com 5% de significância. Considerando que se Chi1 for menor ou igual a Chi2, as variáveis em estudo são consideradas não dependentes, ao nível de significância de 5%. A tabela 8 representa o resultado da análise de correspondência (CA) e permite verificar o grau de interação entre as categorias das variáveis. A análise realizada com as informações contidas nas atas das reuniões e categorizadas em três ambientes mostra que a primeira dimensão extrai 53,62% da inércia e a segunda dimensão expande a inércia explicada em 46,37%, significando que as duas primeiras dimensões explicam juntas 100% da inércia.

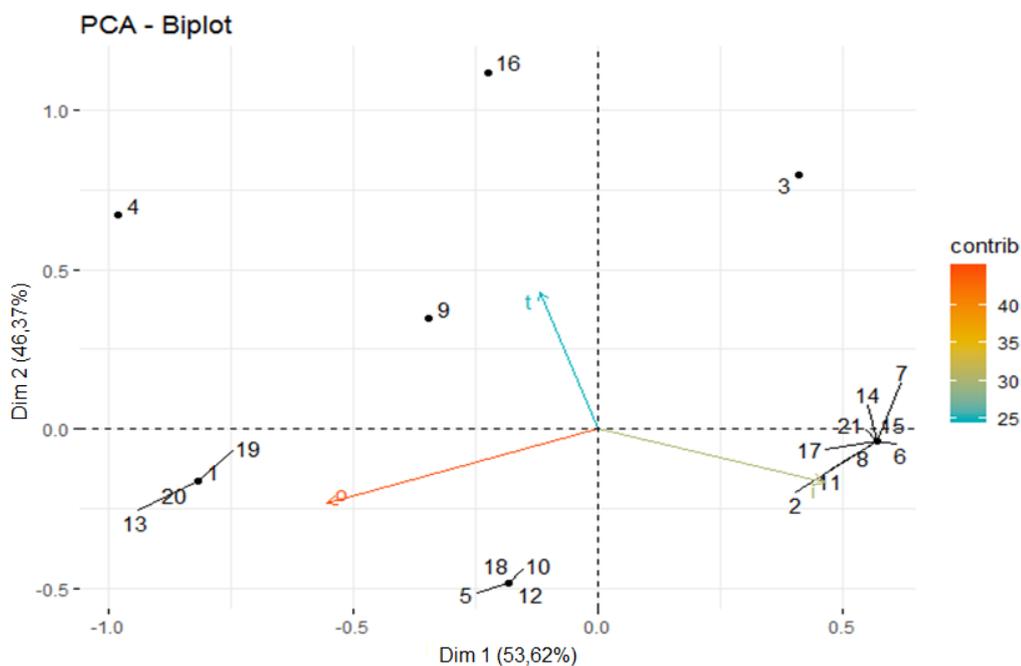
Tabela 8 - Autovalores e Inércia para as dimensões - CTSCR.

Dimensões	Valores sing	Autovalor	%inércia	% acum.
1	0,7523741	0.5660668	53.62738	53.62738
2	0,6996347	0.4894888	46.37262	100,00000
Total inércia: 1.055556				
Chi ¹ : 30.61		df:40	pvalor: 0.8575	

Fonte: Resultados da pesquisa (2019).

O valor da proporção de inércia acumulada foi de 100% na segunda dimensão e o valor do teste Qui-quadrado foi de 30,61 (p-value = 0,8575), demonstrando a não dependência das variáveis (a 0,05). As dimensões com valores singulares superiores a 0,2 são normalmente consideradas no modelo. A Figura 15 representa os pontos dispostos no plano bidimensional (PCA Biplot).

Figura 15 - Mapa da Análise de Correspondência para a CTSCR.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Deve-se ressaltar que a figura 12 exhibe o quanto cada componente contribui para cada dimensão. Quanto ao método Biplot (figura 15), ambos os valores das variáveis e amostras são plotados no mesmo gráfico, mas em escalas diferentes. A direção da seta indica a direção na qual a abundância de uma variável aumenta mais rapidamente. Já o comprimento da seta indica a taxa de mudança na abundância nessa direção. Portanto, uma seta comprida indica taxa de mudança gradual na abundância enquanto que uma seta curta representa uma mudança muito rápida.

Na CTSCR ocorre de forma semelhante à CTCafé em que há três categorias de análise. Portanto, os resultados são expressos em duas dimensões, pois o máximo de dimensões possível é igual o número de categorias menos 1. Desse modo, entende-se que o modelo de análise de correspondência representará perfeitamente o ajuste dos dados.

A dimensão 2 (Dim2) separa as reuniões 3, 4, 9 e 16, e o ambiente tecnológico do lado superior. Já a dimensão 1 (Dim1) separa e as reuniões 1, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 18, 19, 20 e o ambiente organizacional do lado esquerdo. Já o ambiente institucional prevalece a direita da dimensão 1 e abaixo da dimensão 2. A temática institucional dominou em maior número de reuniões, 15 de um total de 21. A temática organizacional ocorreu em 10 reuniões e as questões tecnológicas estiveram presentes em 4 reuniões.

Considerando os resultados do mapa de análise de correspondência que exhibe a relação entre as reuniões e os ambientes aliados às informações das Atas da CTSCR sob o fulcro da

NEI, conforme exposto no quadro 9, as demandas institucionais apresentadas na CTSCR foram a aprovação do próprio regimento interno da CT (16/08/05), confecção do documento “SAFRA AGRÍCOLA 2005/2006 EM MINAS GERAIS” com a finalidade de subsidiar pedido de renegociação das dívidas dos produtores rurais mediante os graves problemas enfrentados pelo setor agrícola na última safra, por questões macroeconômicas e por fenômenos climáticos (ata reunião de 15/03/07). Outra atividade foi a elaboração de um documento, a ser encaminhado ao Sr. Secretário da Agricultura, com informações e sugestões dos Bancos e Produtores Rurais sobre o endividamento rural com a participação dos membros do Comitê Gestor da CTSCR junto à Fetaemg, Faemg, Abem e Ocemg (14/06/07)⁷. A minuta do decreto relativo à operacionalização do Programa Estadual de Subvenção ao Seguro Rural que regulamentará a lei estadual nº 16.745 de 29/06/2007 foi aprovada na reunião de 20/09/2007 (MINAS GERAIS, 2007b).

Após o encaminhamento do pedido de renegociação e de prorrogação de prazos vincendos foram publicadas duas resoluções do Banco Central, Bacen, alinhadas às demandas dos produtores. A Resolução nº 3.538 de 01/02/2008 que autorizou a concessão de prazo adicional para pagamento das dívidas relativas aos financiamentos de despesas de custeio, colheita e estocagem de café das safras 2005/2006 e 2006/2007, ao amparo de recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), e a Resolução Bacen nº 3.537 de 31/01/2008 que autorizou a concessão de prazo adicional, até 31 de março de 2008, para que os mutuários efetuem o pagamento, mantidos os benefícios pactuados para adimplência, das prestações com vencimento no período de 1º de janeiro a 30 de março de 2008, relativas às operações que compõem o endividamento rural especificadas nesta resolução, e deu outras providências, inclusive relativas à possibilidade de repactuação das dívidas dos produtores (BRASIL, 2008a, 2008b).

Outra demanda institucional, apresentada na reunião de 09/09/07 foi no sentido de questionar junto ao IBGE a necessidade de mudanças no cômputo dos dados estatísticos de produtividade das lavouras mineiras para distinguir categorias de produtores. As seguradoras adotam como referência, para fins de indenização, a média da produtividade municipal das lavouras, conforme informado pelo IBGE. Há forte questionamento dos produtores rurais que

⁷A execução do referido documento foi realizada pelo comitê gestor da CTSCR com a assessoria de um advogado especialista em crédito rural. O documento intitulado “Relatório do Endividamento e Inadimplência dos Produtores Rurais de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2007d) – (documento impresso) foi encaminhado para o MAPA como subsídio ao pleito de renegociação das dívidas dos produtores rurais.

procuram o seguro rural de que a média municipal é muito baixa e não representa a média dos produtores mais tecnificados que demandam o seguro.

Na reunião de 01/09/09, um dos temas foi a revisão do saldo devedor apresentado pela instituição financeira, das dívidas transferidas para a União, com participação do devedor de modo a garantir a necessária transparência, neutralidade de interesses e direito de defesa do devedor. Nessa reunião também foi apresentada a demanda de estender a subvenção do seguro rural para olerícolas e frutícolas que seriam incluídas no decreto estadual 44.654/2007 (MINAS GERAIS, 2007a).

Na reunião de 20/04/2010 as solicitações foram para criação de linha de crédito específica para a Equideocultura e a criação de uma linha de crédito de longo prazo para investimento para transformar a cama de frango em adubo orgânico. Outros temas institucionais foram tratados em reuniões subsequentes, conforme exposto no quadro 9, tais como, discussão e aprovação dos planos setoriais reformulados, prorrogação de data para propostas de renegociação de dívidas, lançamento de programa governamental, questionamentos sobre exigências dos Bancos para os produtores acessarem o crédito rural.

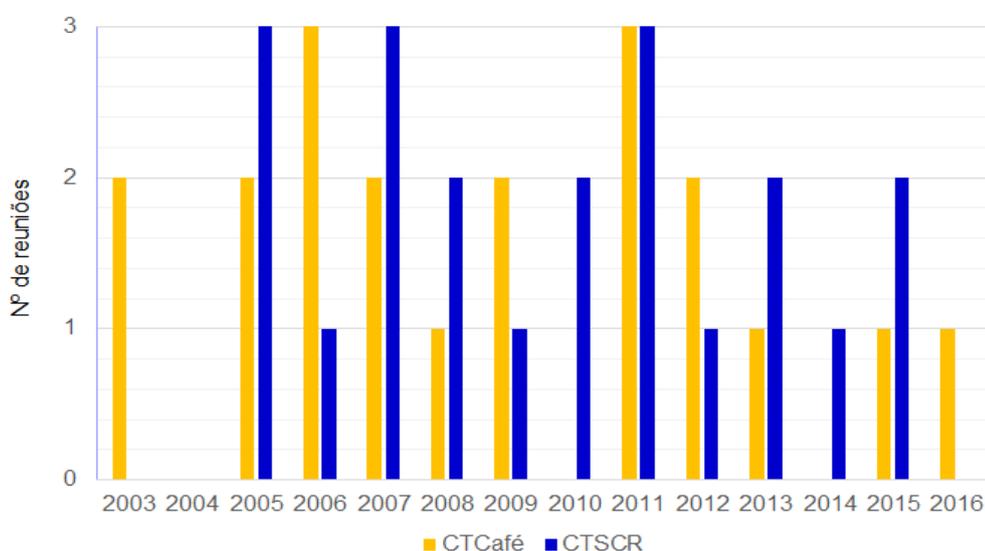
Quanto às temáticas organizacionais, essas estiveram presentes em 10 reuniões (quadro 9). A maioria delas se refere à composição da CTSCR, quando da posse oficial ou quando houve necessidade de incluir nova organização para participar da câmara ou de debates específicos, ou ainda compor grupos especiais de representantes de organizações para estudar temas específicos e elaborar propostas de solução para demandas apresentadas. A título de exemplo, na reunião 09/09/2008 foi proposto e aprovado por unanimidade o convite ao Banco Central para participar da CTSCR.

Já as questões relacionadas à categoria Tecnológica pautaram as reuniões de 13/09/05, 26/09/06, 09/09/08 e 25/04/12. Duas dessas reuniões trataram da necessidade de se padronizarem as informações relativas à aplicação do crédito rural fornecidas por organizações operadoras do crédito rural. Isso possibilita aos interessados, em especial os pesquisadores, avaliarem a suficiência e a distribuição do crédito rural no Estado. Nesse sentido, foram consideradas demandas tecnológicas, uma vez que são informações relevantes para elaboração de projetos, estudos e pesquisas. Entende-se que as demandas institucionais prevalecem sobre as demais categorias em função da natureza da CTSCR com temática fortemente relacionada à regulamentação do Estado.

4.2.2.3 Frequência das reuniões realizadas pelas Câmaras no período estudado

Neste tópico, apresentou-se um comparativo do número de reuniões realizadas ao longo do tempo pelas CTCafé e CTSCR. A CTCafé iniciou suas reuniões no ano de 2003 e se estendeu até 2016, como se pode ver no gráfico 4. O total de reuniões foi de 20, atingindo uma média anual de 1,42 reuniões ano. Já a CTSCR se reuniu 21 vezes no período de 2005 a 2015, resultando em uma média de 1,9 reuniões ao ano. Nesse sentido, pode-se afirmar que a frequência de reuniões não é destoante em relação à natureza da Câmara, se setorial ou temática.

Gráfico 4 – Frequência das reuniões por ano para as CTCafé e CTSCR.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Aventou-se a possibilidade de que em anos de mudança de governo houvesse algum arrefecimento no ânimo das câmaras em se reunir e atuar de maneira propositiva. A simples observação visual que nos possibilita a estatística descritiva aponta que para a CTSCR não se pode afirmar que em anos de mudança de governo houve arrefecimento do ânimo em se reunir pois, em 2010, ocorreram duas reuniões e em 2014 houve uma reunião. No entanto, para a CTCafé, há indicações que a mudança de governo e as incertezas dos rumos políticos possam ser relevantes para as câmaras setoriais, como no caso da CTCafé que não se reuniu em 2010 e em 2014, anos eleitorais.

É comum que em ano de eleição haja troca de titular da pasta motivada por rearranjo do quadro político e/ou também quando o titular pretende concorrer a cargos eletivos. Nesses períodos há possibilidade de que as trocas de mandatários da secretaria ocorram em intervalos curtos, uma vez que o novo governo tem a prerrogativa de indicar novos nomes para o

secretariado. Esse cenário concorre para o fato do não conhecimento ou não utilização do Cepa por parte dos secretários de passagem. De fato, alguns dos gestores do Sistema Cepa entrevistados mencionaram o papel do Secretário de Estado da Seapa no funcionamento do Cepa.

“...o Cepa tem muito da linha do secretário, nesse período foram oito secretários. Então cada um tem um estilo e um objetivo. Alguns entenderam o Cepa como um importante instrumento. Então é muito do estilo.” (G2)

Veja a fala de outro entrevistado sobre o tema.

“...Eu acho que essa mudança constante de secretário tem muito a ver com a eficiência do conselho por que se o secretário entender que o conselho é importante, ele quer ouvir o conselho. Tem tantos temas complexos né, como aqui a extinção da ruralminas, jaíba, uma série de coisas, Ceasa. São coisas que nunca resolve, se arrastando há vários anos. Quem sabe se o Cepa poderia ajudar nisso. Trazer o Cepa. Tem pessoas importantes do setor. Então o Cepa vai depender muito do secretário. Então o secretário de agricultura tem mudado muito. Acho que tem prejudicado. Alguns talvez pensam, não sei se é isso, que se empoderar muito o Cepa, ele, talvez, perde um pouco o poder.” G4

O entrevistado G4 quando indagado especificamente sobre as constantes mudanças de governo inerentes ao processo político brasileiro e seu impacto sobre o funcionamento do Cepa, afirmou o seguinte

(mudanças de governo – o processo político) (...) Afeta muito, muito. Por que, se chegar aqui um secretário que fala que quer fazer o Cepa funcionar pelo menos mais próximo do que ele foi pensado e der atenção e buscar parcerias, realmente eu acho que teria outro dinamismo. (G4).

Pode-se depreender do exposto que tanto o perfil do secretário quanto a descontinuidade da gestão relativa ao processo político são variáveis relevantes para o funcionamento do Cepa. No entanto, o caráter consultivo desse conselho pode ser uma das fragilidades que oportuniza o seu funcionamento aquém do possível. A possibilidade de tornar o conselho deliberativo poderia contribuir para maior preponderância do Cepa e até mesmo maior zelo por parte dos governadores em nomear titulares mais técnicos e mais afeitos às problemáticas do setor, o que poderia se constituir em algum nível de distanciamento das turbulências do processo político.

4.3 Contribuições para a Redução de Custos de Transação

No tópico anterior 4.2.1 estão elencados dentre os resultados alcançados pelas Câmaras alguns com potencial para alterar custos de transação. Nesta seção explorou-se

alguns desses resultados à luz da teoria da ECT. Iniciou-se pelo problema das Restrições de Acesso ao Crédito Rural impostas pelo Zoneamento Agrícola de Risco e que repercutiu em dezenas de municípios mineiros, onde os produtores de café se viram impedidos de acessar o SNCR na safra 2005/2006 e foi alvo da atenção e atuação conjunta das CTCafé e CTSCR, o que foi tratado no subitem 4.3.1. Posteriormente, tratou-se da implantação do Programa Estadual de Subvenção para Pagamento ao Prêmio do Seguro Rural, o Programa Minas + Seguro e alguns parâmetros de seu funcionamento nos subitens 4.3.2 e 4.3.3. Por fim, abordou-se o estabelecimento de parâmetros de qualidade da bebida de café nas compras públicas pelo estado de Minas Gerais no subitem 4.3.4.

4.3.1 Contribuições para a redução de Custos de Transação na Contratação do Crédito Rural em Municípios Mineiros

Este tópico tem o propósito de analisar a experiência da Câmara Técnica Setorial do Café em Minas Gerais como fórum de redução de assimetria e solução de conflitos. O estudo focou na atuação dessa Câmara frente às restrições de acesso ao crédito rural oriundas dos Levantamentos de Zoneamento Agrícola de Risco Climático que impediram dezenas de municípios mineiros de acessarem financiamentos oficiais ao longo do ano agrícola 2005/2006. Utilizou-se a Análise Estrutural Discreta Comparada com o objetivo de elucidar as repercussões junto aos produtores de café e a solução alcançada pela atuação da Câmara Técnica Estadual com a normalização do acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

A relevância do crédito rural para o desenvolvimento do setor rural é alvo de muitos estudos e sua utilização como instrumento de modernização tecnológica da agricultura é apontado por diversos autores, tais como Conceição et al. (1998), Kageyama et al. (1990) e Vicente (1999). Outros autores encontraram correlação positiva ao avaliarem os impactos do uso do crédito rural sobre a produção e a economia, dentre esses Brigatti e Teixeira (2011), Medeiros et al. (2017), Santos et al. (2013) e Spolodor e Lima (2009). Segundo Ménard e Saussier (2002), o crédito agrícola não deve ser visto de forma isolada das demais transações, mas deve ser percebido de forma conjunta com as demais informações e recursos da cadeia agroindustrial. As operações de financiamento agrícola possuem características que as enquadram no grupo dos contratos híbridos ou mesmo nos contratos complexos. Dada à existência de elos entre os agentes nas relações híbridas, impõe-se algum grau de dependência entre esses elos. Há interconexão entre os produtores e os agentes financiadores cujas relações contratuais partilham da especificidade do ativo, da frequência das transações e da incerteza do ambiente.

A incerteza inerente às transações de crédito, pode advir da assimetria informacional *ex ante* e do risco moral *ex post*, dentre outros aspectos relativos intrinsecamente à produção agrícola, ou seja, o risco dos fenômenos climáticos adversos que alteram as condições propícias à produção, impactando negativamente as safras e comprometem o produtor em sua condição para quitar os débitos contratados (MÉNARD, 2004).

Na presença de incertezas e de relação de dependência entre as partes, há possibilidades de os agentes enfrentarem problemas na condução das transações se falhas contratuais *ex ante* ou *ex post*, podem ocorrer. A percepção de que os contratos não são completos está fundamentada nos pressupostos da racionalidade limitada dos agentes e na busca pelo autointeresse com avidez, contidas na teoria dos contratos, conforme Hart e Moore (1998) e Williamson (1985). Posto isso, são considerados mecanismos de redução de riscos as salvaguardas contratuais e os instrumentos adotados para *enforcement* dos contratos e resolução dos conflitos.

As salvaguardas contratuais relativas à transação de crédito agrícola podem ser de dois tipos: a) mecanismos de redução da assimetria informacional e b) garantias e multas contratuais. No que tange a assimetria informacional, espera-se que os agentes credores, de forma preventiva, recorram à mecanismos redutores da assimetria e do risco moral. Segundo Lima (2003) os incentivos que podem dar consequência ao risco moral, são três, conforme a seguir: 1) quando o custo da inadimplência é menor que o custo de quitar a dívida, 2) quando a renegociação pode beneficiar o devedor e 3) quando o objeto financiado não é facilmente observado pelo credor.

Quanto à assimetria informacional, seus mecanismos mitigadores podem ser formais ou informais. De maneira geral, os mecanismos formais se referem a quaisquer sistemas que possibilitem acúmulo, acesso e análise de informações sobre os usuários do crédito, à exemplo de dados cadastrais, pessoais e históricos das transações de crédito, pendências judiciais, dentre outras. No caso de regiões onde não há informações armazenadas ao longo do tempo, e, portanto, os dados cadastrais são insuficientes para uma correta inferência sobre os riscos de cada propriedade, no que tange aos riscos relativos à produção agrícola, a exigência de aptidão ao cultivo em conformidade com o zoneamento agrícola de risco climático é fator mitigador do risco relativo às perdas decorrentes dos fenômenos da natureza.

Este estudo se apoia nas concepções teóricas da Nova Economia Institucional (NEI) que possibilita estudar a eficiência de um sistema econômico em que existam limitações e gargalos pela análise da influência do conjunto das instituições que regulam o ambiente econômico. O enfoque macroanalítico do ambiente institucional considera variáveis como

política, legislação e as instituições (FARINA, 1999). O ambiente institucional estabelece regras que definem o desenvolvimento das atividades econômicas, bem como as ações políticas, legais e sociais que governam a base da produção, troca e distribuição (WILLIANSO, 1996).

Sob o enfoque da NEI, as Câmaras Técnicas do CEPA guardam uma relação direta com o poder público, se caracterizam como organizações relevantes na coordenação e regulação dos agentes setoriais quando atuam com o Estado em um espaço organizativo, buscando alterar o ambiente institucional com o propósito de torná-lo mais favorável aos setores produtivos a que pertencem. Pode-se afirmar que o sucesso das organizações está relacionado à sua capacidade de influenciar decisões ou concessões políticas para conseguir benefícios.

4.3.1.1 Atuação da Câmara Técnica do Café relativa à questão do Zoneamento Agrícola de Risco Climático do café

Escolheu-se a temática relativa ao zoneamento agrícola de risco climático para uma análise mais aprofundada da atuação da Câmara Técnica Setorial do Café. A transação de interesse é a contratação do crédito rural e a característica relevante é a especificidade do ativo crédito rural. Utiliza-se a Análise Estrutural Discreta Comparada para sua elucidação com o objetivo de identificar alterações institucionais que possam alterar os custos de transação na contratação desse ativo. Segundo Farina (1999, p. 158) “deve-se alinhar os atributos da transação com as estruturas de governança adotadas e discrepâncias entre as estruturas de governança esperada e observadas podem revelar importante fonte de problemas de coordenação”. A definição de custos de transação adotada nessa análise é aquela atrelada aos custos que surgem quando os indivíduos trocam direitos de propriedade em relação a ativos econômicos e buscam assegurar seus direitos de forma exclusiva, conforme proposto por Douglas W. Allen (1998) e Thráinn Eggertsson (1990).

O Zoneamento Agrícola de Risco Climático é um instrumento de política agrícola operado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com o objetivo de minimizar os riscos para a atividade produtiva relacionados aos fenômenos climáticos, ressaltando que diversos aspectos intrínsecos à produção agrícola não são facilmente observáveis pelo agente financiador. O zoneamento possibilita identificar, em cada município, a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solos e ciclos de cultivares. O estudo considera a ocorrência de diversos riscos climáticos como seca, granizo, geadas, chuvas em excesso e outros que provocam perdas na produção.

O zoneamento agrícola de risco climático do período da safra 2005/2006, trouxe consigo uma ocorrência que impactou dezenas de municípios produtores de café em Minas Gerais, conforme consta na terceira ata da reunião ordinária da Câmara Técnica Estadual do Café, ocorrida em 26 de janeiro de 2006. No transcorrer do segundo semestre de 2005, aproximadamente 40 municípios da região de Caratinga foram considerados inaptos para o cultivo do café pela portaria 59 do MAPA de 21 de julho de 2005 (BRASIL, 2005) e, assim, se viram impedidos de contratarem o crédito rural oficial junto ao Sistema Nacional Crédito Rural – (SNCR) com taxas de juros favorecidas em relação às taxas de juros livres, conforme descrito adiante. Tal fato impedia a contratação de crédito oficial, bem como obter subvenção para contratação do seguro rural. Muitas lideranças do setor e prefeitos municipais solicitaram apoio da Seapa na solução do impasse, uma vez que a única opção seria a contratação de crédito fora do sistema nacional de crédito rural a taxas de juros mais elevadas. Assim, muitos produtores deixariam de realizar tratamentos culturais por falta de financiamento, o que implicaria diminuição da produção, perda de renda e emprego nos municípios atingidos.

Na reunião houve críticas à realização do trabalho de zoneamento que, segundo alguns especialistas presentes, o trabalho foi contratado e realizado sem maior conhecimento da realidade local. Afirmaram alguns desses especialistas que os dados climáticos não eram suficientes para detectar microclimas dentro da macrorregião. O trabalho se deu em nível macrorregional. Foram utilizados dados climáticos de 41 estações meteorológicas, e segundo o professor especialista seria ideal que houvesse de 300 a 500 estações meteorológicas para que a precisão do levantamento alcançasse o nível microrregional.

No tocante a questão levantada, a proposta do fórum foi que se adotasse medidas urgentes e medidas de médio e longo prazo. Quanto às medidas de caráter urgente, a principal deliberação da câmara técnica foi solicitar a Seapa que entrasse em contato com o MAPA e solicitasse maior prazo para a entrada em vigor da referida portaria com a principal alegação de que os municípios eram produtores tradicionais a mais de 60 ou 70 anos e que o levantamento poderia conter imprecisão. Era notório que haveria impacto social para a região. Tal flexibilização permitiria a dezenas de municípios e milhares de produtores acessarem o crédito rural, sendo que muitos desses são produtores familiares, muitos dependentes do crédito oficial. Tais solicitações começaram a ocorrer, mesmo no final de 2005, por parte da Seapa e demais lideranças dos produtores, mas era necessária uma atuação de caráter técnico com o propósito de sustentar as alegações da inadequação do referido zoneamento.

Nos médio e longo prazos foi proposta a revisão dos zoneamentos com o uso de informações climáticas oriundas de outras estações meteorológicas que pudessem suprir a rede oficial com dados de caráter microrregional. Houve sensibilização do MAPA e dos agentes financeiros para que flexibilizassem a aplicação da medida, considerando a possível limitação do estudo. A Seapa assumiu o compromisso de que as empresas Emater e Epamig assumiriam a execução de uma revisão do zoneamento de caráter microrregional. A Emater buscaria informações sobre a atividade produtiva e a busca por dados climáticos, e a Epamig com sua equipe de pesquisadores especialistas realizaria o estudo de zoneamento agrícola de risco climático.

A ata da 4ª reunião ordinária ocorrida em 12 de maio de 2006, portanto pouco mais de três meses após a 3ª reunião, contém a seguinte informação:

A medida ficou temporariamente suspensa, os bancos já foram comunicados para não haver qualquer tipo de restrição ao crédito devido ao zoneamento do café. Ressaltou que caso haja problema em algum município, que seja feita uma comunicação a SEAPA para tomar as providências necessárias.

A ata informa também que havia outros 8 municípios no norte de Minas que haviam sido considerados inaptos para o plantio de café. Outra ocorrência se verificou em meados do ano de 2006. No leste de Minas, seis municípios importantes na produção de café ainda estavam com restrições para a contratação de crédito junto ao SNCR. Eram eles Água Boa, Angelândia, Aricanduva, Capelinha, Inhapim e Ladainha.

Naquele momento já havia informações climáticas colhidas de forma a complementar a rede de estações oficiais. Havia disponibilidade de 15 estações climáticas do IGAN e 22 estações da Cemig. Assim, a equipe de pesquisadores da Epamig, utilizando tais informações complementares, processaram uma revisão do zoneamento contemplando os 6 municípios. Os resultados mostraram que os municípios não deveriam ser classificados como inaptos para o cultivo do café, mas sim como “aptos” ou “aptos com irrigação”. Tal revisão intitulada **“Zoneamento Climático para a Cultura do Café (Coffea arábica) em seis municípios de Minas Gerais”** foi encaminhada oficialmente para o MAPA, em setembro de 2006.

A ação de caráter técnico no tocante à feitura e ao encaminhamento da referida revisão ao MAPA logrou êxito e em 16 de outubro o MAPA publicou a Portaria 169 de 11 de outubro de 2006 incluindo os seis municípios do leste mineiro (BRASIL, 2006). Isso significou em restabelecer o acesso ao crédito rural e outras políticas agrícolas, conferindo a tranquilidade para o setor produtivo naquelas localidades e a consequente preservação de empregos, atividade comercial, renda e arrecadação de impostos. A referida portaria também confirmou

que os outros municípios mineiros, outrora considerados inaptos, voltaram a ser corretamente classificados como aptos para o cultivo de café sem restrições.

Pode-se afirmar que a Câmara Técnica do Café propiciou um ambiente adequado para solução do problema. Num primeiro momento o encaminhamento foi de natureza política e a pressão exercida pelo grupo de interesse logrou êxito. Num segundo momento o trabalho conjunto de organizações públicas e privadas possibilitou uma solução técnica que alterou o ambiente macroinstitucional, alterando normas relativas à política do zoneamento. Demonstrou-se também que o ambiente com representações dos diversos elos da cadeia, com a presença de membros experientes e com notório saber indicados pelos próprios setores foi capaz de promover a redução da assimetria informacional, especificamente no caso do zoneamento contratado pelo governo federal e executado por empresa privada para ser aplicado em um Estado federativo.

É relevante atentar que o foco do problema não é o todo do contrato de crédito celebrado entre o agente financeiro e o produtor rural, mas a assimetria informacional oriunda da atuação do setor público que impôs custos ao setor produtivo, obrigando os produtores a buscarem financiamento com taxas de juros mais onerosas. Tal falha afetou a condução de um contrato, impondo alterações inesperadas que impediriam a renovação do contrato de crédito usual, impondo ônus reais aos produtores, coerente com a situação em que surgem os custos de transação (WILLIANSO, 1993 citado por ZYLBERSZTAJN, 1995).

4.3.1.2 Implicação das restrições do zoneamento sobre os custos de transação

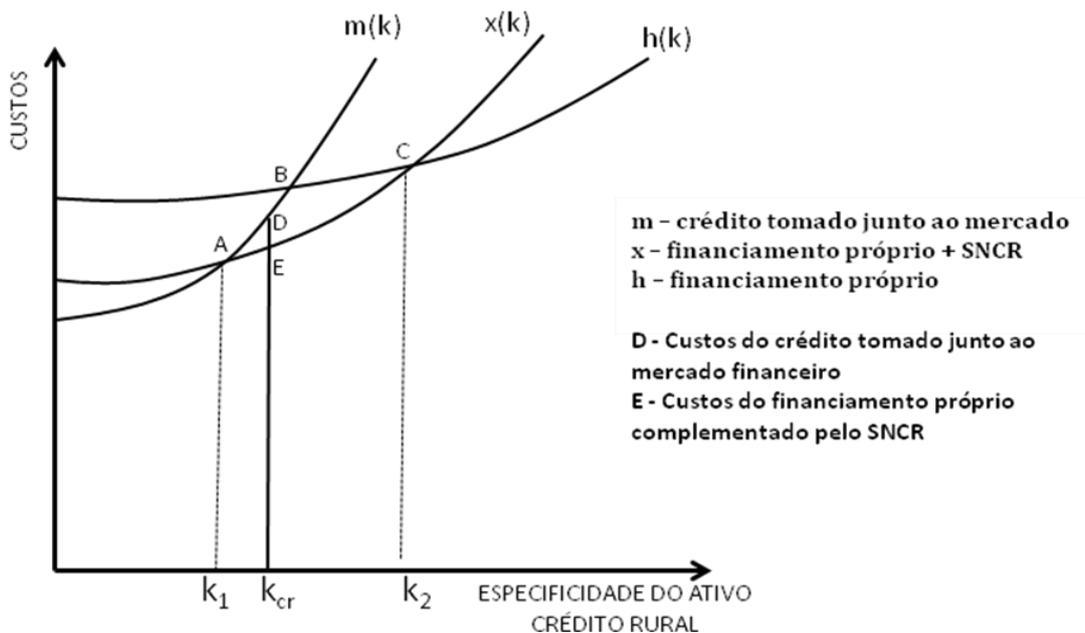
O enquadramento da área agrícola como inapta para a produção de café altera a percepção de risco por parte do agente financiador. Normas que regulamentam a concessão do crédito oficial exigem a condição de aptidão das propriedades rurais em conformidade com o zoneamento agrícola. Se a propriedade rural se encontra em região considerada inapta para a produção de café, o agente financiador, apoiado pela normativa do crédito oficial, exclui a possibilidade de financiar o agricultor nessa condição. Esse é um dos argumentos que leva o agente financeiro a praticar taxas de juros mais elevadas no momento de ceder seus direitos de propriedade sobre os fundos emprestáveis ao tomador de crédito. Por outro lado, quando o produtor é conhecedor da cesta de direitos associados à propriedade da terra produtiva, se sentirá prejudicado em não poder obter o financiamento junto ao SNCR, uma vez que sua propriedade rural perdeu, aos olhos do agente financiador, a qualidade de ser apta ao cultivo de café. De fato, depreende-se que os produtores tenham assim percebido por já produzirem

café por vários anos ou décadas na mesma propriedade. A transação em questão envolve diretamente dois direitos de propriedade, o direito do agente financeiro sobre o montante de crédito a ser emprestado e o direito do agricultor sobre a sua terra com todos os atributos relativos a solos, clima e outros aspectos naturais.

Buscando avaliar as restrições de acesso ao crédito oficial sobre os custos de transação tem-se que, normalmente, as taxas do SNCR são menores do que as taxas praticadas no mercado, uma vez que é política do governo federal fomentar a atividade com taxas de juros favorecidas. Supõe-se, inicialmente, que o crédito contratado pelo SNCR ou junto ao mercado seria um único bem ou ativo específico K com mesmo nível de especificidade. Seriam utilizados de forma complementar para atender à necessidade de financiamento.

Quanto maior a especificidade, mais salvaguardas são necessárias para reprimir o comportamento oportunístico do agente contratante. O grau de especificidade do ativo determina a forma de governança (WILLIANSO, 1985). Na Figura 16 são expostas as três formas de governança: mercado (m), híbrida (x) e hierarquia (h) e, utilizando-se da Análise Estrutural Discreta Comparada, buscou-se elucidar as consequências da alteração institucional que restringiu o acesso ao SNCR.

Figura 16 – Custos das Estruturas de governança e especificidade do ativo crédito rural.



Fonte: Adaptado de Willianson (1991, p. 284).

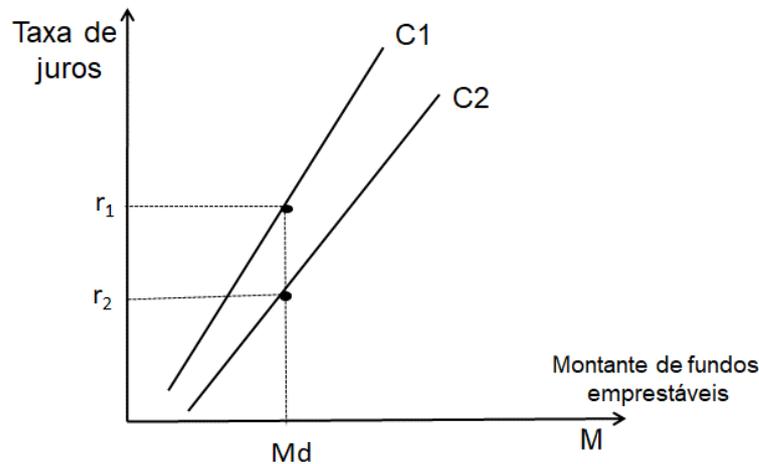
A função $m(k)$ representa os custos de se obter o crédito junto ao mercado com taxas livres. A função $x(k)$ representa os custos da forma mista em que o produtor utiliza o crédito

oficial junto ao SNCR com taxas de juros favorecidas e complementa com recursos próprios sua necessidade de financiamento. A função $h(k)$ representa os custos da forma hierárquica em que o agricultor utilizaria apenas recursos próprios para se financiar. Adaptando o uso do modelo para o mercado de crédito rural, somente a partir do ponto A seria útil em nossa análise, pois supõe-se que o mercado brasileiro de crédito não teria características concorrenciais e seria viesado por políticas macroeconômicas que promovem elevados custos de contratação e taxas de juros aos tomadores de fundos emprestáveis. A porção, além do ponto C, seria muito rara ou inexistente, pois seria o caso em que o produtor rural não necessitaria de financiamentos externos, possuindo recursos financeiros suficientes para o autofinanciamento. A especificidade do ativo crédito rural estaria entre $K1$ e $K2$, mais especificamente em uma região semelhante à que ocorre com o nível de particularidade K_{cr} , especificidade do ativo crédito rural como proposto nesta análise, entre os prolongamentos de A e B.

Considerou-se que a forma híbrida (x) seria representativa da alternativa do produtor rural que complementa sua necessidade de financiamento com recursos obtidos junto ao SNCR. Caso o acesso a essa possibilidade seja restringido, como no ocorrido com restrições decorrentes do zoneamento agrícola de risco climático, o produtor será obrigado a recorrer ao mercado migrando para curva $m(k)$, situação representada pelo movimento de E para D, que resultaria em custos de transação mais elevados. Optou-se por não considerar um deslocamento para cima da função $x(k)$ decorrente de uma alteração institucional que traria maior rigor normativo. Tal opção se baseia no fato de que as portarias do zoneamento do MAPA traziam consigo um viés oriundo da assimetria informacional decorrente da insuficiência de dados meteorológicos que impossibilitou identificar as reais condições microclimáticas das localidades afetadas.

Detalhando um pouco mais pode-se afirmar que mesmo sendo as taxas de juros variáveis ao longo do tempo, na economia brasileira haveria sempre maior custo em se utilizar crédito tomado junto ao mercado com taxas de juros livres do que o tomado junto ao SNCR como exemplifica a Figura 17. A curva C1 representa a curva de custo em se utilizar um montante M_d de fundos emprestáveis quando contratado junto ao mercado com taxas de juros livres. Já a curva C2 representa o custo de utilizar o montante M_d de fundos emprestáveis contratado junto ao Sistema Nacional de Crédito Rural em que as taxas de juros são menores.

Figura 17 – Custo de utilização do crédito para finalidade de produção agrícola via mercado ou via Sistema Nacional de Crédito Rural.



Fonte: Elaboração própria do autor (2019).

Mostra-se assim que a restrição de acesso aos recursos financeiros do SNCR implicou custos de contratação de fundos emprestáveis a taxas de juros mais elevadas ($r_1 > r_2$) implicando custos de transação mais elevados ao produtor de café dos municípios mineiros. No momento subsequente a atuação da Câmara Técnica do Café em que o acesso aos recursos do SNCR foi restabelecido, novamente passou-se a vigorar a taxa de juros r_2 e assim os custos de transação dados pela interpolação do montante M_d com a curva C_2 é menor do que com a curva C_1 . O que permite afirmar que houve eficiência da atuação das organizações participantes da Câmara Técnica do Café em alterar o ambiente institucional para que tal resultado fosse possível.

Com o intuito de fazer uma simulação do impacto para os produtores de café se a restrição os impedisse de contratarem os recursos do crédito oficial com taxas favorecidas, apresenta-se a tabela 9. O cálculo foi feito considerando as informações reais do município de Caratinga para valor e números de contratos do crédito de custeio relativos ao ano de 2006, obtidos do anuário estatístico do crédito rural, disponível na página do Banco Central do Brasil. Nesse ano foram celebrados 1.070 contratos na modalidade custeio agrícola e o valor nominal foi de R\$12.130.985,83. Como os dados não especificavam as lavouras contempladas para esse ano, utilizou-se a participação relativa para a cultura do café no crédito de custeio para o ano de 2013, ano em que o Banco Central já apresentava em seu *site* informações detalhadas por lavoura. Assim considerou-se a participação relativa do café de 97,4% do crédito total de custeio para o município de Caratinga, em 2006. Aplicando essa participação ao montante de custeio acima obteve-se R\$11.815.580,20, que corrigidos pelo

IGP-M(FGV) para maio de 2018, totalizou R\$24.010.852,89. A título de exemplo do impacto para uma região maior, extrapolou-se tais números para o número de municípios que informaram terem sofrido o mesmo tipo de restrição, ou seja, cerca de 70 municípios.

Tabela 9 - Impacto das taxas de juros nos custos de transação na contratação de crédito rural de custeio para café em municípios de Minas Gerais – 2006. Valores em Reais corrigidos pelo IGP-M (FGV) para maio de 2018.

Município	Crédito Custeio		Taxas de Juros		Valor corrigido após 12 meses (R\$1.000,00)		Diferença	
	Nº Contrato	Valor R\$1.000,00	¹ Tx Livre	² Tx Oficial	Pela Tx Livre	Pela Tx oficial	Total R\$1.000	Reais por contrato
Caratinga	1.070	24.010,85 ^a	20,2	8,75	28.861,04	26.111,83	2.749,24	2.569,39
70 municípios	74.900	1.680.759,70	20,2	8,75	2.020.273,16	1.827.826,17	192.446,98	-

Valores de custeio por município: Anuário Estatístico do Banco Central (2006). 1-Taxas de juros livres conforme utilizado por Lopes, D. e Lowery, S. (2016, p. 178). 2-Taxa de juros oficiais favorecidas pelo SNCR do ano de 2006 – Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017, p. 16. a – valor do crédito de custeio para café aplicado no município de Caratinga MG ajustado para 97,4% do crédito total de custeio com base na matriz de dados do crédito rural do Banco Central para o ano de 2013.

Fonte: Cálculos da pesquisa – elaborado pelos autores (2019).

Obteve-se que o impacto, em termos médios, nos custos de transação por contrato seria de R\$2.569,39 para o produtor de café dos municípios afetados se prevalecesse a restrição imposta pelo zoneamento agrícola de risco climático. Considerando a simulação para os 70 municípios, o impacto total para todas as localidades afetadas pela restrição de acesso ao crédito oficial somaria R\$192.446.980,00 (cento e noventa e dois milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil e novecentos e oitenta reais), ao se considerar que, possivelmente, há encargos e taxas cadastrais maiores para acessar crédito rural à margem do sistema oficial, alcançaria facilmente 180 milhões de reais. Os dados para o município de Caratinga são dados reais. Cabe ressaltar que na simulação realizada para os 70 municípios com base nas informações de Caratinga, considerando sua relevância na produção de café, tende-se a superestimar os resultados da simulação. Não se considerou nesse cômputo a restrição de acesso à subvenção econômica ao seguro rural que se somaria aos valores da tabela 9.

O exercício com valores reais, ainda que em caráter exploratório ajuda a entender a reação dos produtores agrícolas ao se depararem com custos reais maiores resultantes da restrição imposta. No âmbito da economia dos custos de transação, essa análise aponta no sentido de que não houve, nesse caso, ação oportunística dos produtores rurais em demandar uma solução pela via política recorrendo às suas lideranças representadas na Câmara Técnica. Efetivamente o que ocorreu foi o restabelecimento dos direitos de propriedade sobre sua

terra, considerando que são direitos de caráter multidimensional (BARZEL, 1997) e que foram afetados negativamente quando a propriedade rural foi classificada como inapta ao cultivo de café.

Quanto aos agentes financeiros que recusaram a renovação dos contratos de custeio, a princípio, não se pode afirmar que tenha havido comportamento oportunístico quando se considera que normas federais que regulam tal transação impedem a contratação junto ao SNCR se a propriedade é classificada como inapta ao cultivo. No entanto, entende-se que não seria indesejável aos agentes financeiros financiar os produtores pelas taxas de juros livres, via mercado. No tocante aos produtores de café, obter crédito rural suficiente pelo SNCR implica menor necessidade de se autofinanciar, o que pode significar menores custos de gerenciamento interno nos processos de obtenção de autofinanciamento da produção de café, como nos casos das vendas extemporâneas da produção ou de outros bens e ativos.

4.3.1.3 Considerações relativas ao Zoneamento

Entende-se no estudo de caso abordado que a atuação da Câmara Técnica Setorial do Café, vinculada ao Conselho Estadual de Política Agrícola, se constituiu em fórum adequado para atuação das organizações componentes da cadeia produtiva no estado de Minas Gerais, com o propósito de adequar o ambiente institucional às necessidades e características do setor produtivo. Pode-se afirmar que houve eficiência na atuação do setor privado em mobilizar os diversos atores públicos e privados para a redução de conflitos. No caso específico das restrições de acesso ao crédito rural, impostas pelo zoneamento agrícola de risco climático do MAPA, a atuação da Câmara Técnica possibilitou alterar regras institucionais que impactaram negativamente os custos de transação relativos à contratação de crédito rural. Pode-se afirmar que o papel de coordenação exercido pela Câmara Técnica Estadual da Seapa/MG foi eficiente para alterar o ambiente institucional e diminuir os custos de transação para produtores de cerca de 70 municípios mineiros que tiveram seu acesso restabelecido ao sistema nacional de crédito rural – SNCR com taxas de juros menores.

Pode-se ainda afirmar que nesse caso a retroalimentação da estrutura de governança da Câmara Técnica foi de natureza instrumental e que o ambiente promovido pela Câmara, pelas demais estruturas do CEPA e organizações estaduais possibilitaram a diminuição da assimetria informacional existente entre o estudo de zoneamento agrícola de risco climático e a realidade da produção regional de café. Há indícios que a reformatação do CEPA e de suas

câmaras técnicas, tomado no seu todo, conferiu o dinamismo e a legitimidade que contribuiriam para que tais resultados fossem alcançados e que os agentes do setor produtivo encontrassem na câmara técnica um ambiente receptivo e confiável para apresentarem demandas como a abordada neste estudo.

4.3.2 A Política de Subvenção ao Seguro Rural em Minas Gerais

Neste tópico é apresentado o Programa Estadual de Subvenção para Pagamento do Prêmio do Seguro Rural, Programa “Minas + Seguro”, tendo em vista ser esse um resultado dos trabalhos da CTSCR. O programa operou por quatro anos, no entanto optou-se por apresentar as informações relativas ao ano de 2008, primeiro ano de sua operação. Posteriormente foram discutidas algumas questões tratadas na Câmara relativas ao “Minas + Seguro” que, na percepção do autor, são capazes de alterar custos de transação.

4.3.2.1 Aspectos históricos do seguro rural

O grande crescimento da produção e da produtividade na agropecuária nacional, nas últimas décadas, é um reflexo do avanço tecnológico das diversas áreas do conhecimento relacionadas às ciências agrárias. A biotecnologia, mais recentemente, tem revolucionado a produção no campo e alguns processos, tipicamente biológicos, são reproduzidos artificialmente, agregando maior rapidez, qualidade e segurança na obtenção de insumos e produtos do agronegócio.

As potencialidades indicadas pelo progresso tecnológico são promissoras, mas a realidade da agropecuária ainda guarda estreita dependência dos recursos naturais, como água e solo, e das condições climáticas. Dada à condição incontrolável da natureza, a presença do risco persiste, ainda que minorada em função de previsões agrometeorológicas e pelo avanço dos levantamentos de zoneamento agroecológicos e climáticos.

O benefício da segurança alimentar e do fornecimento de produtos e matérias-primas alcança todos os setores da economia, mas o produtor rural, na maioria das vezes, tem arcado sozinho com a insegurança típica da atividade agrossilvipastoril. O principal fator são os dos riscos agroclimáticos, que se traduzem em frustrações das safras e, por consequência, em insegurança de renda.

O Seguro Rural é um instrumento de transferência de risco do produtor para outros setores da Economia. Seu sucesso como mecanismo capaz de favorecer a estabilidade de

renda do produtor está relacionado a diversos fatores relevantes, dentre os quais, em especial, destaca-se a massificação da sua utilização. Em outras palavras, é necessário que um grande número de agricultores o utilizem a fim de reduzir a taxa do prêmio e criar a cultura do uso do seguro. Isso decorre do fato de as intempéries climáticas serem de natureza catastrófica, o que implica a ocorrência de danos em uma região mais ampla, atingindo muitos produtores ao mesmo tempo. Numa condição de mercados menos desenvolvidos, como a do Brasil, com poucos atores e com pequena adesão dos produtores, a insegurança para as empresas seguradoras é ampliada e agravada por meio do risco moral e da seleção negativa. Tal conjuntura explica a postura de governos de países como Inglaterra, França, Espanha, EUA e outros que, ao longo de sua história, atuaram de maneira mais ou menos direta na questão tratada neste item.

A teoria econômica reconhece diversas falhas de mercado, Daly e Farley (2004) afirmam que nenhum dos bens e serviços fornecidos pelo capital natural, dentre eles as próprias condições climáticas e os serviços ecossistêmicos, têm todas as características exigidas para uma atribuição eficiente pelo mercado.

Assim, pode-se analisar que a poluição e a degradação ambiental, ao provocarem as mudanças climáticas, tornam os recursos naturais um bem rival, impedindo que outros agentes (entre eles os produtores rurais) tenham acesso ao meio ambiente equilibrado, colocando em risco sua produção. Cumpre salientar que os produtores rurais, ao serem impactados pelas mudanças climáticas oriundas dos impactos ambientais provocados por outros agentes, não recebem nenhuma “compensação” por isso. Tal fato é denominado externalidade negativa, definida por Paulani e Braga (2006) como impactos gerados pelos processos de produção e consumo que geram custos não valorados pelo sistema de mercado.

Portanto, além de não ser compensado pelos impactos ambientais gerados por outros agentes, o produtor rural ainda tem que arcar com o aumento de custos que não são passíveis de repasse ao preço final de seu produto. Dito de outra forma, o preço do produto agrícola é formado em um mercado supostamente “perfeito” (lei da oferta e da demanda), mas sua produção sofre impactos de custos advindos de falhas oriundas de mercados imperfeitos geradores de externalidades negativas.

Dessa forma, justifica-se a intervenção do poder público no sentido de corrigir e orientar o mercado por meio de diversas incursões que busquem ofertar ou fomentar o seguro rural como uma forma de minimizar os impactos das externalidades. No Brasil, a primeira experiência ocorreu no estado de São Paulo, com o Decreto Estadual nº 10.554 de 1939, que atrelou a contratação do seguro rural à compra de sementes de algodão do então Instituto

Agrônômico do Estado (SÃO PAULO, 1939). O Seguro era proporcional ao dano e cobria perdas ocasionadas por granizo. Parcela do valor de venda da semente constituía o Fundo de Defesa da Lavoura Algodoeira Contra o Granizo (OZAKI, 2006).

Ainda no estado de São Paulo, posteriormente, foi criada em 1968 a Companhia de Seguros Privados do Estado de São Paulo (COSESP), inicialmente como IPESP – Seguros Gerais S/A. Toda contratação de seguros pelo Estado deveria ser feita por meio da Cosesp. Operou as seguintes modalidades: agrícola, pecuária, bens e benfeitorias, de vida, e de crédito para comercialização de produtos agropecuários. Ofertou seguro facultativo e obrigatório que estava atrelado ao crédito rural. A experiência bem-sucedida estendeu a atuação da Cosesp ao estado de Minas Gerais e, posteriormente para os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No ano de 2005 deixou de operar em decorrência do projeto de privatização da seguradora.

Na esfera federal a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas (CNSA) foi criada em 1954, com sede no Rio de Janeiro e filiais nas cidades de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Uberaba – MG. Oferecia seguro para lavouras de algodão, trigo, arroz, café, videira e também o pecuária. A sua estrutura centralizada tanto geograficamente quanto em relação à tomada de decisões, a exposição aos interesses político-partidários e dificuldades financeiras levaram ao encerramento de suas atividades em 1966, 13 anos após sua criação (OZAKI, 2005).

No ano de 1971, em Minas Gerais, o Decreto nº 13.860 atribuiu a condução do seguro agrícola à Companhia de Seguros de Minas Gerais (COSEMIG) e em 1972 passou a denominar-se Bemge – Companhia de Seguro de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1971). Operou cobrindo culturas como algodão, arroz, feijão, milho, soja, sorgo e trigo, em caráter obrigatório quando atreladas ao crédito rural por meio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Experimentou elevados índices de sinistralidade como nas safras de 1973/74 e 1992/93 que alcançaram, respectivamente, 6,41 e 3,0. A Bemge Seguradora foi privatizada em 1998, pertence ao Banco Itaú e não opera mais no ramo rural.

No estado do Rio de Janeiro, a partir de 1989 o seguro rural foi realizado por meio da Carteira Rural do Banco Estadual do Rio de Janeiro, Banerj Seguros. A carteira cobria 25 culturas por perdas decorrentes de diversos eventos, tais como: incêndio, explosão, raio, granizo, inundação, alagamento, doenças, pragas, geada, secas e outras causas.

O seguro rural no estado do Rio Grande do Sul coube à Companhia União de Seguros Gerais que iniciou suas operações no ano 1978, e foi adquirida pelo Bradesco em 1997, dentro da política de privatização. O Rio Grande do Sul e também o Paraná abrigam outras experiências com o seguro rural, principalmente as oriundas de seguro mútuo organizado por associações de produtores que contribuía proporcionalmente para um fundo com a

finalidade de cobrir as indenizações. Tais experiências, ainda que relevantes, não foram objeto de atenção do presente trabalho que buscou focar a iniciativa pública.

Passados sete anos da extinção da Companhia Nacional de Seguros Agrícolas – CNSA, o Governo Federal criou, por meio da Lei nº 5.969/73, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO. A iniciativa pode ser vista como medida que suportava o sistema financeiro em sua capacidade de ofertar crédito rural caso houvesse inadimplência decorrente de frustrações de safras. Ficava a cargo do Banco Central (BC) a administração, a normatização, a fiscalização e a movimentação de recursos. As instituições que operavam o crédito rural desempenhavam o papel de intermediadoras entre o BC e os produtores e cooperativas. A fiscalização e a elaboração dos laudos de inspeção de danos ficavam a cargo das instituições vinculadas à Empresa Brasileira de Extensão Rural – EMBRATER. Desde o início das atividades até 1993, o Proagro havia acumulado déficits da ordem de US\$1,6 bilhões e os índices de sinistralidade⁸ eram muito elevados chegando 84,8 em 1975 e 16,5 em 1979 (OZAKI, 2006).

A Lei nº 8.171/91, Lei Agrícola, e suas regulamentações, promoveram modificações no Proagro que não foram suficientes para sanar a existência de déficits que, no ano de 1994, eram superiores a US\$264 milhões. As alterações eram basicamente de caráter operacional (BRASIL, 1991). Cabe ressaltar que a partir de 1996, o Conselho Monetário Nacional adotou as recomendações aprovadas pelo Grupo de Coordenação de Política Agrícola e estabeleceu alíquotas diferenciadas para os produtores que adotassem o zoneamento agrícola, poderosa técnica de mitigação de risco.

4.3.2.2 A política atual para o seguro rural

Como apresentado anteriormente, houve, no passado, iniciativa do poder público em apoiar o setor rural com instrumentos de convivência com os riscos próprios da produção agrícola. Basicamente a atuação se deu por meio da criação de organismos públicos⁹ que ofertaram produtos de seguro rural atuando diretamente no mercado segurador nacional.

⁸ O índice de sinistralidade, IS, é a relação entre o montante de indenizações pagas e o total de prêmios arrecadados. O IS de 84,8 verificado em 1975 e de 16,5 em 1979, representavam uma indenização paga, respectivamente, de 84,8 e de 16,5 vezes o prêmio arrecadado em cada ano citado.

⁹ O estado de São Paulo a partir de 1939, e posteriormente, os Governos Federal, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, atuaram no mercado segurador ofertando produtos de seguro rural por meio de companhias públicas.

Atualmente, a iniciativa pública consiste, fundamentalmente, em fomentar o crescimento e o desenvolvimento do mercado segurador. O Governo Federal e os principais Estados produtores possuem programas oficiais que estimulam o uso do seguro rural. O mecanismo efetivo de apoio é a concessão de subvenção ao agricultor que adquire uma apólice de seguro rural dentro de critérios preestabelecidos.

A subvenção federal aprovada pela Lei nº 10.823 de 19 de dezembro de 2003 e regulamentada pelo Decreto 7.059 beneficia produtores de mais de 50 tipos de lavouras, além da produção nas modalidades pecuária, aquícola e florestal (BRASIL, 2009). Concede subsídios que vão de 30 a 70 por cento do valor do prêmio. No caso dos Estados que também concedem a subvenção, quando se agregam o benefício federal e o estadual, o montante em apoio pode ultrapassar 95 por cento do custo do seguro, e reduzir a cinco por cento o valor do prêmio. Atualmente, os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná concedem subvenção aos seus agricultores.

A decisão dos governos em estimular o desenvolvimento do mercado em lugar de ofertar o seguro condiz com escassez de recursos e tecnologias relativas ao setor público. O setor privado quando organizado, com suporte legal e informacional, e devidamente inserido no mercado global tem melhores chances de operar com sucesso.

Os programas oficiais, hoje existentes, têm como exigências básicas que o produtor para receber a subvenção deve estar adimplente perante os tesouros estadual e federal e seguir rigorosamente os zoneamentos agroclimáticos de risco.

Cabe ressaltar que outras medidas do Governo Federal, já tomadas ou em andamento, como a abertura do mercado de resseguros, a aprovação da regulamentação do Fundo de Catástrofe do Seguro Rural, a continuidade e o aprimoramento dos Zoneamentos Agroclimáticos de Risco, a modernização e ampliação das redes de estações meteorológicas e o apoio à pesquisa científica são cruciais para que os setores segurador e produtivo possam interagir de forma sustentada e duradoura.

4.3.2.3 O programa “Minas + Seguro”

A iniciativa de propor uma política pública que promovesse maior estabilidade de renda no campo surgiu dos trabalhos da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural, no

âmbito do Conselho Estadual de Política Agrícola, CEPA¹⁰, que é vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura de Minas Gerais, SEAPA-MG. O Plano Temático para o Seguro Rural foi a primeira elaboração nesse sentido, tendo sido apreciado e aprovado no referido fórum em 13 de setembro de 2005, conforme consta em ata.

A Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural composta por meio da Resolução nº 743, de 29 de abril de 2005, abriga representantes do setor público e do setor privado que é sempre majoritário (MINAS GERAIS, 2005). O setor público se faz representar por técnicos do governo e de seus órgãos de pesquisa e assistência técnica, instituições financeiras públicas e da Assembleia Legislativa. Do setor privado participam os produtores rurais por meio de seus representantes de classe, federações, cooperativas e associações, os trabalhadores na agricultura, os representantes do setor segurador, do setor bancário privado, da agroindústria, das cooperativas de crédito e dos corretores de seguro.

O Programa Estadual de Subvenção Econômica para Pagamento do Prêmio do Seguro Rural, Programa “MINAS + SEGURO”, dá cumprimento legal ao disposto no art. 83 da Lei nº 11.405, de 1994 e na Lei Estadual nº 16.745, que autorizam e regulamentam as ações do Estado para subvencionar economicamente os produtores rurais na contratação do Seguro Rural junto às Empresas Seguradoras (MINAS GERAIS, 1994, 2007c). No instrumento legal, a subvenção econômica é definida como o instrumento técnico de operacionalização de redução do valor do prêmio do seguro rural, no qual o Estado assume, pecuniariamente, parte ou percentual do prêmio de seguro rural contratado junto às seguradoras habilitadas a operar o programa gerido e executado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa MG.

Os objetivos específicos do Programa “Minas + Seguro” são apresentados conforme a seguir:

- apoiar o produtor rural na contratação do seguro rural como forma de proteção contra as perdas das culturas ocasionadas por fenômenos naturais adversos (seca, geada, granizo, ventos fortes [...]);
- promover maior estabilidade de renda aos produtores e suas famílias;
- massificar o Seguro Agrícola e pulverizar os riscos e, por consequência, minimizar o valor do prêmio.

¹⁰ O Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA, instituído pela Lei Estadual nº 11.405 de 11/01/94 modificada pelo Lei Delegada 105/2003, é instância consultiva vinculado à Seapa – MG. Abriga 18 câmaras técnicas cuja composição, por força regimental, garante participação majoritária ao setor privado.

No ano de 2007, a lei e o seu decreto foram aprovados, mas o programa operou efetivamente apenas a partir do ano de 2008. Abaixo estão representados, sinteticamente, os percentuais e valores máximos de subvenção por cultura contemplada (Quadro 10).

Quadro 10 - Culturas contempladas no Programa Minas + Seguro – 2008.

Modalidade de Seguro	Cultura	% de Subvenção	Valores máximos de subvenção
Agrícola	Feijão, milho segunda safra e trigo	25	R\$16.000,00
	Algodão, arroz, milho, soja e sorgo	25	R\$16.000,00
	Café	20	R\$16.000,00

Fonte: Minas Gerais (2007a).

As informações relativas à elaboração e à implantação do programa foram extraídas de diversas atas da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural, CTSCR, e de seu Comitê Gestor. Após alterações regimentais pelas quais passaram todas as Câmaras Técnicas do CEPA, a CTSCR foi instalada por meio da Resolução Seapa nº 743 em 28/06/05 (MINAS GERAIS, 2005) com a posse de seus membros. Tomando-se essa data como primeira referência, o período entre os debates iniciais na Câmara sobre a necessidade de uma política e a efetiva operação do Programa Minas + Seguro em 2008, soma no mínimo 3,5 anos. Cabe ressaltar que além de sua oficialidade, tais fóruns se constituem em importante estrutura que viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas para o setor agrícola.

Quanto às informações dos resultados operacionais, essas foram obtidas do Relatório de Operações, ano 2008, do Programa Minas + Seguro¹¹. No decorrer de 2008, primeiro ano do programa, ocorreram 1.796 operações de seguro rural com subvenção do Governo de Minas. O total financeiro concedido alcançou R\$3.820.738,25 conforme consta na tabela 10 abaixo. A importância segurada superou 354 milhões de reais para uma área segurada de 237.439 hectares.

¹¹ O relatório em questão foi apresentado à Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural em 01/09/2009 e à Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 29/09/2009. O detalhamento dos resultados se dá por região do Estado, por cultura e por sociedade seguradora que se credenciou e operou em 2008.

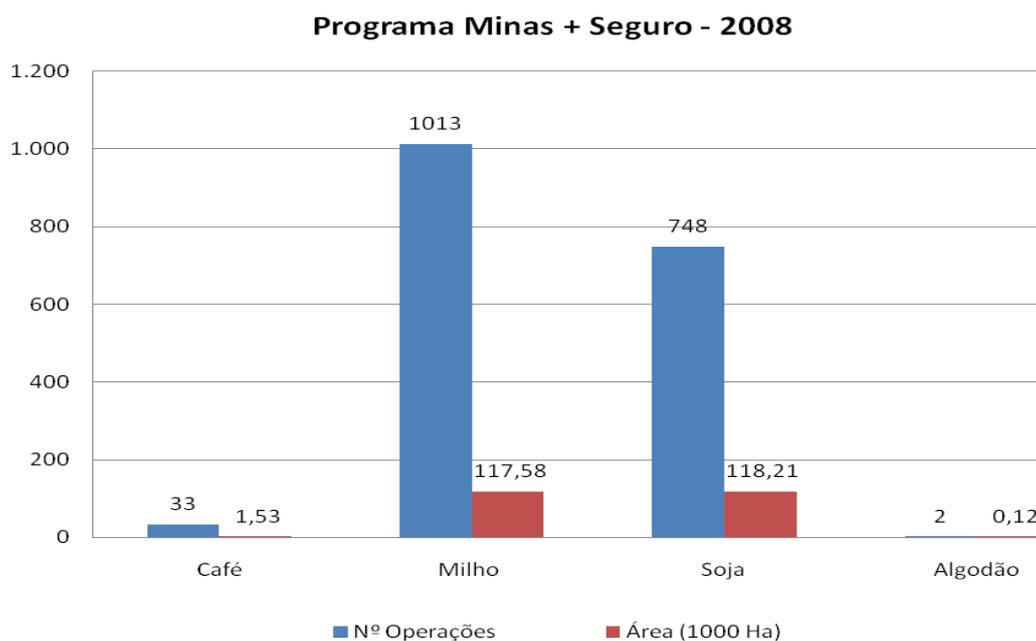
Tabela 10 – Aplicação de recursos do Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, Programa Minas + Seguro. Minas Gerais – 2008.

Cultura	Nº Operações	Área (Ha)	Importância Segurada	Subvenção	Prêmio Total
Café	33	1.529,55	11.473.364,80	23.167,03	117.815,02
Milho	1.013	117.582,46	201.092.715,30	2.277.134,53	9.169.011,89
Soja	748	118.207,83	141.606.126,62	1.514.596,59	6.118.662,39
Algodão	2	120,00	401.712,00	5.840,10	23.480,42
Total	1.796	237.439,84	354.573.918,72	3.820.738,25	15.428.969,72

Fonte: Franco (2016).

As lavouras que apresentaram maior demanda foram as de milho e soja, respectivamente, com número de operações de 1.013 e 748, e valor em subvenção de 2,27 e 1,5 milhões de reais, respectivamente (Gráfico 5). Somente a lavoura de soja utilizou mais de 59% dos recursos (Gráfico 6) e totalizou 56% do número de operações. Quanto às lavouras de café e algodão, o número de operações foi de 33 e 2, e valores em subvenção de R\$23.167,00 e R\$5.840,00, respectivamente. No ano de 2008, não houve demanda para as lavouras de feijão, trigo e sorgo.

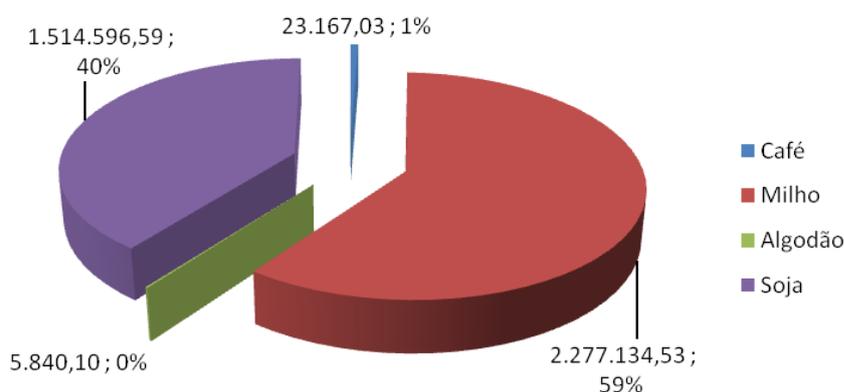
Gráfico 5 – Número de operações e valores de subvenção ao prêmio do seguro rural por cultura - Programa Minas + Seguro – 2008.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A importância segurada totalizou 354,5 milhões de reais que corresponderia ao montante necessário para indenizar os 237 mil hectares de lavoura caso houvesse perda total da produção. A lavoura de milho apresentou a maior importância segurada, 201 milhões de reais (Tabela 10). A maior área segurada foi de área plantada com soja, 118 mil hectares.

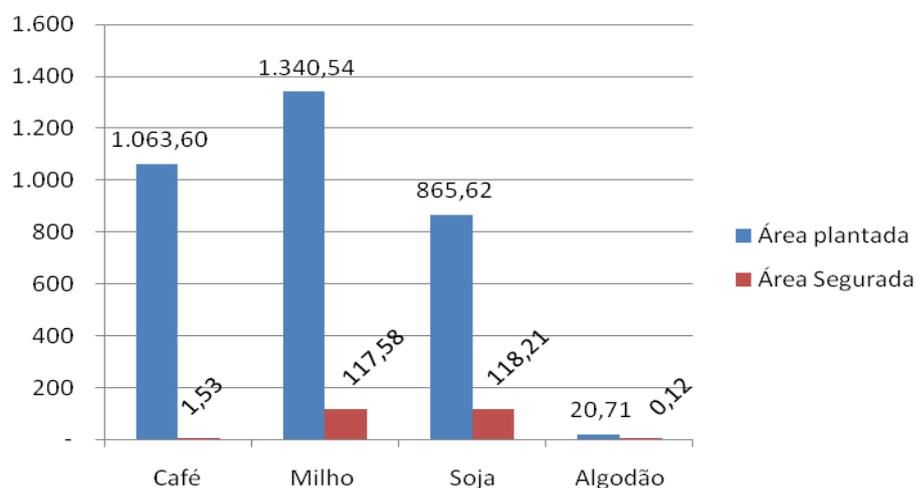
**Gráfico 6 - Participação das culturas na distribuição dos recursos.
Programa Minas + Seguro – 2008.**



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em relação à área total plantada no Estado com as 4 lavouras que em 2008 foi de 3,29 milhões de hectares, percebe-se que a adoção do seguro com subvenção estadual é bastante incipiente correspondendo a 7%, com 237 mil hectares segurados. A lavoura que atingiu maior utilização do seguro com subvenção estadual foi a soja com 865 mil hectares plantados e 118 mil hectares segurados (Gráfico 7), que corresponde a 13,6% da área. Já o café apresentou o menor percentual de utilização com apenas 1.503 hectares para uma área plantada de 1.063,60 mil hectares, 0,14% da área total cultivada foi segurada.

Gráfico 7 - Área segurada com subvenção estadual e área total plantada em Minas Gerais, em 1000 hectares. Programa Minas + Seguro – 2008.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

4.3.2.4 Considerações relativas ao Programa” Minas + Seguro”

A retrospectiva histórica apresentada e as circunstâncias atuais sob as perspectivas econômicas e de estratégia política corroboram a forma de intervenção pública em Minas Gerais. A concessão de subvenção possibilita a aquisição de produtos de seguro rural por parte de produtores. O modelo permite que qualquer empresa seguradora possa se credenciar para operar e o produtor pode escolher o produto e a empresa que melhor atendam sua necessidade. Esse apoio aliado às outras medidas, em especial no âmbito federal como a abertura do mercado e a criação do fundo de catástrofe do seguro rural¹², estimulam a concorrência no mercado segurador e a adoção de tecnologias de gestão do risco pelos setores envolvidos. Tal configuração poupa o Estado de atuar diretamente no mercado ofertando seguro, o que no passado provocou passivos financeiros de grande monta sem trazer segurança ao produtor rural.

Os resultados operacionais do programa atestam a capacidade do estado de Minas, por meio da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de operar a política de subvenção ao seguro rural. Comprovam também que há no mercado, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda, percepção positiva em relação à política implementada.

¹² O Projeto de Lei nº 22/2010 – Complementar, de autoria do poder executivo que cria o Fundo de Catástrofe do Seguro Rural foi sancionado pelo Presidente da República em 26/08/2010. O Fundo visa garantir o pagamento de indenizações por parte das seguradoras quando estas tiverem sua capacidade de pagamento esgotada.

Os agricultores recorreram ao apoio e mesmo sem haver grande divulgação o programa operou em 8 regiões do estado e foi acessado por, aproximadamente, 4.200 produtores. A adesão ao programa permite deduzir sua aprovação ao seguro rural como mecanismo de mitigação do risco agroclimático e proteção do produtor contra as externalidades negativas ambientais, contribuindo para contornar as falhas de mercado nesse contexto. A experiência permite deduzir ainda que as Câmaras Técnicas Estaduais se constituíram em fórum legítimo e eficiente para captação das demandas setoriais e para proposição de políticas públicas tal como a da subvenção ao seguro rural. A continuidade e o sucesso do Programa estão atrelados à ampliação da dotação orçamentária e à inclusão de novas lavouras passíveis de receber o benefício. O crescimento do número de operações irá requerer a aquisição de programas computacionais para automatizar a rotina de verificações necessárias à aprovação da concessão de subvenção a uma apólice de seguro.

A continuidade do programa nos próximos anos e a esperada massificação do seguro possibilitará a verificação do real impacto do programa quanto à adesão do produtor rural e sua conscientização da necessidade do seguro como mecanismo de proteção contra perdas de safras. Permitirá ainda verificar o comportamento do valor do prêmio num mercado em desenvolvimento. O acúmulo de informações por parte dos programas estaduais e federal promoverá maior conhecimento dos eventos climáticos adversos e seus impactos sobre a renda dos produtores e subsidiará estudos a respeito da viabilidade da política de subvenção e do seguro rural como instrumento de mitigação de risco.

O sucesso de programas como o Minas + Seguro contribuirá para a redução de conflitos no SAG e, especialmente, entre os produtores rurais e o setor financiador da produção ao reduzir a inadimplência decorrente das frustrações de safras ocasionadas por adversidades climáticas.

4.3.3 Contribuições para a redução de Custos de Transação em relação ao uso produtividade municipal média das lavouras como parâmetro para as indenizações do Seguro Rural

No dia 26 de setembro de 2006, foi realizada reunião da CTSCR com o propósito de trabalhar temas de interesse do seguro rural, dentre os quais, a necessidade de informações climáticas e da produção como insumos para o cálculo do risco. Especificamente tratou-se da insuficiência da infraestrutura e informações meteorológicas no Estado. Discorreu sobre o assunto o senhor Fulvio Cupolillo do 5º Distrito de Meteorologia do Instituto Nacional de

Meteorologia, INMET, e afirmou a necessidade de maiores investimentos em novas estações meteorológicas e da aquisição de um radar meteorológico no Estado para que não ocorram distorções como os zoneamentos de risco climático, o problema abordado neste estudo que interferiu no acesso ao crédito rural. Considerou ainda que o radar, além do uso em apoio à agricultura, é também importante para a defesa civil e para a aviação, haja vista que Minas Gerais não possui nenhum radar meteorológico (Ata da CTSCR em reunião de 26/09/2006).

O outro tema tratou da demanda dos representantes dos produtores rurais para que se adotassem critérios mais realistas para o cálculo da produtividade das lavouras para efeitos do cálculo de indenizações pagas pelas seguradoras quando da ocorrência de sinistro. Houve apresentação sobre o levantamento da produção e produtividade pelo representante do IBGE, Senhor Abieser Knaip Horst. Conforme consta na ata, a alegação dos produtores rurais se refere aos dados do IBGE que, no entendimento dos produtores, não expressam a realidade da produção no campo, prejudicando assim os segurados, uma vez que as seguradoras garantem somente 60% (sessenta por cento) da produtividade média municipal do IBGE.

O palestrante do IBGE esclareceu que o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) é uma pesquisa de previsão e acompanhamento de safras agrícolas implantada pelo IBGE em 1972. O objetivo é fornecer estimativas de área, produção e rendimento de 31 lavouras no estado de Minas Gerais, inclusive todas as culturas que contam com a subvenção estadual. A periodicidade é mensal e o acompanhamento é feito desde o plantio até a colheita. O instrumento de coleta, segundo o palestrante, é o questionário que é preenchido para cada município nas reuniões das Comissões Municipais de Estatísticas Agropecuárias, COMEA, e das Comissões Regionais de Estatísticas Agropecuárias, COREA.

Essas comissões são compostas pelas seguintes organizações: Secretaria Municipal de Agricultura, Emater, Sindicato Rural, Cooperativas, Organizações Bancárias com carteira agrícola, associações, Conab, produtores rurais, IMA, Ceasa. Nas reuniões são colhidas as impressões de cada representante sobre a produção esperada das lavouras pesquisadas. É, portanto, um levantamento subjetivo. Outro ponto que deve ser lembrado é o fato dos dados divulgados pelo IBGE não distinguirem categorias de produtores como os mais tecnificados e voltados para a produção comercial e os produtores com baixos níveis tecnológicos e de subsistência.

Pode-se depreender do debate ocorrido que é confortável para as seguradoras adotarem a referência de produtividade média municipal do IBGE, pois é um dado prontamente disponível, gratuito e que possibilita uma margem de segurança no caso de ocorrência de sinistros em decorrência do parâmetro resultar da média da produtividade de uma agricultura altamente heterogênea com a presença de produtores que utilizam baixos níveis tecnológicos,

e produção e produtividade muito aquém das alcançadas pelos produtores mais especializados. Normalmente, são os produtores mais tecnicizados e que realizam maiores investimentos no plantio os que mais demandam os serviços de seguro da produção.

Com o propósito de realizar um exercício sobre o parâmetro da produtividade na contratação do seguro rural utilizou-se as informações da Ata CTSCR supracitada, de nota técnica expedida pelo comitê gestor de seguro e crédito rural¹³ e do Plano Setorial da Câmara Técnica de Grãos. Confrontou-se esse exercício com aspectos teóricos da NEI, especificamente a ocorrência do comportamento oportunístico na contratação entre empresa seguradora e produtor rural, distinguindo a possibilidade da presença do risco moral e da seleção adversa. Segundo a nota técnica 37 produtores de milho da região de Viçosa MG, ao negociarem uma apólice coletiva patrocinada por uma agroindústria obtiveram garantia de 60% da produtividade do IBGE em caso de sinistro. Conforme os dados do caso em questão, tem-se o seguinte:

- PRP = Produtividade real do produtor de milho.
- PMIBGE = produtividade municipal média para o ano de 2006 era de 54,44 sacas por hectare fornecida pelo IBGE.
- PGS = produtividade garantida pela seguradora era de 32,66 sc/ha ($54,44 \times 0,6$).
- PMMG produtividade média para Minas Gerais de 75 sc/ha, média para a lavoura milho, ano de 2005 conforme consta no Plano Setorial da Câmara Técnica Estadual de Grãos com dados da Conab.

O quadro 11 representa as possibilidades de ocorrências relacionadas ao oportunismo pelos agentes contratantes, o produtor rural e a empresa seguradora. Se a PRP é maior que a PGS, há possibilidade de risco moral por parte da seguradora que estabelece um parâmetro que não corresponde à realidade do produtor e ao seu nível de investimento na lavoura. No caso de indenização, não seria suficiente para manter a renda do produtor. A seguradora adota como parâmetro uma referência de produtividade muito aquém da produtividade real dos produtores e ainda utiliza uma margem de segurança ao garantir apenas 60% da produtividade adotada como parâmetro. Há, portanto, a utilização de um colchão de segurança que é claramente prejudicial aos produtores de milho. Na Ata da reunião de 09/07/2008 do comitê gestor da CTSCR há a informação de que as Resseguradoras somente aceitam dados de

¹³ A Nota Técnica intitulada “Índice de Produtividade do IBGE e custo do seguro rural” (2007, documento impresso), expedida pelo Comitê Gestor da CTSCR, narra a dificuldade enfrentada por produtores na zona da mata mineira que mesmo sendo uma apólice coletiva patrocinada por uma organização agroindustrial regional, não conseguiu contratar uma produtividade segura com base nos índices efetivamente alcançados pelos produtores. A seguradora realizou a contratação com base na referência de 60% da produtividade municipal do IBGE.

produtividade oficiais, como no caso da informação fornecida pelo IBGE. Os pleitos realizados junto ao IBGE não surtiram efeito em termos de mudança de metodologia de levantamento de safra por categoria de produtores.

Quadro 11 – Possibilidade de ocorrência de oportunismo nas modalidades risco moral e seleção adversa na contratação do seguro rural por produtores de milho.

Parâmetro de Produtividade	Emp. Seguradoras		Produtores Rurais	
	Risco Moral	Seleção Adv.	Risco Moral	Seleção Adv.
Se PRP > PGS	X	-	-	-
Se PRP < PGS	-	-	-	X
Se PRP = PMIBGE > PGS	X			
Se PRP = PGS	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Na segunda linha do quadro 11, a PRP é menor que a PGS. Nesse caso, o produtor omitindo sua real produtividade pode se sentir estimulado a contratar o seguro da produção e, no caso de ocorrência de sinistro coberto pela apólice, irá receber uma indenização superior a que lhe seria jus. Nesse caso, ocorreria o oportunismo na modalidade de seleção adversa caracterizada pela situação em que o produtor mais provável de sofrer um dano coberto pelo seguro tem maior propensão a contratar o seguro implicando em prejuízo econômico para a empresa seguradora em decorrência da alta seletividade de produtores mais expostos aos riscos de produção (SEEKS; REED, 1986).

Na terceira linha do quadro 11, a PRP é igual a PMIBGE que por sua vez é maior do que a PGS. Entende-se que nessa circunstância prevalece a possibilidade de ocorrência do risco moral por parte da seguradora que, para se proteger, estabelece uma margem de segurança da magnitude de 40% de desconto sobre a produtividade média utilizada no cálculo da indenização a ser paga ao produtor de milho em seu próprio desfavor. O que ajuda a entender o comportamento da firma seguradora é justamente a razão da existência do programa “Minas + Seguro”, a não massificação do seguro rural no Brasil, o que possibilitaria diluir as perdas econômicas entre os demais produtores.

Na quarta e última linha a PRP é igual a PGS, o que significa que nem produtor rural e nem a seguradora irão se sentir estimulados a comportamentos oportunistas. Alguns dos entraves que explicam a incipiência do mercado de seguro rural no Brasil, segundo Ozaki (2007), são: a elevada taxa de prêmio, inexperiência e falta de profissionais especializados no

ramo, alto custo da fiscalização e peritagem, escassez de dados estatísticos, ausência da cultura de seguros, dentre outros.

4.3.3.1 Exemplo do cálculo de indenizações com uso da produtividade média como parâmetro

Na sequência, com o propósito de exemplificar com números as situações representadas analisa-se a Tabela 11. O cálculo da indenização é o mesmo para todas as situações, pois a seguradora estabelece 60% da produtividade média municipal do IBGE em seus contratos. A diferença em favor da seguradora, na última coluna à direita, faz alusão a indenização que seria devida se a produtividade real do produtor fosse aceita pela empresa seguradora no momento da contratação. Na primeira situação exposta na primeira linha em que a produtividade real do produtor fosse igual a média estadual da produtividade, PMMG, que prevaleceu no ano de 2005. Nesse caso, a quantia indenizada foi menor em 37,44 sacas, maior até mesmo do que a quantia efetivamente indenizada de 32,66 sacas.

Tabela 11 – Cálculo da indenização em função da produtividade garantida pela seguradora para um hectare de milho com perda total.

Situação	Cálculo da Indenização PGS = (PMIBGE X 0,6)	Diferença em favor da Seguradora
Se PRP = PMMG = 75 sc	PGS = 54,44x0,6 = 32,66	75 – 32,66 = 37,44
Se PRP < PGS = 20	PGS = 54,44x0,6 = 32,66	20 – 32,66 = -12,66
Se PRP = PMIBGE > PGS	PGS = 54,44x0,6 = 32,66	54,44 – 32,66 = 21,78
Se PRP = PGS	PGS = 54,44x0,6 = 32,66	32,66 – 32,66 = 0

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No segundo caso, em que a PRP é menor que a PGS e igual a 20 sc/ha, a diferença seria em desfavor da seguradora e representa um estímulo aos produtores com baixas produtividades em recorrer ao seguro configurando a ocorrência de oportunismo, especificamente do tipo da seleção adversa. Na terceira linha está representada a situação real do caso ocorrido na região citada e que levou os produtores a pedirem a melhoria das condições contratuais. Nesse caso a diferença em favor da empresa seguradora seria de 21,78 sc por hectare se houvesse ocorrido sinistro com perda total. A situação, representada na quarta linha, a PRP é igual a PGS e nesse caso não há incentivos para que nenhum dos

contratantes atuem de forma oportunística. É importante ressaltar que este tópico não tem a pretensão de dar um tratamento mais aprofundado ao cálculo de perdas e indenizações e certamente não é um trabalho de natureza atuarial¹⁴.

4.3.3.2 Considerações sobre o uso do parâmetro da produtividade média municipal

Vê-se que o problema da falta de informações estatísticas adequadas constitui-se um sério obstáculo para a massificação do seguro rural no país. Se a atual situação parece ser cômoda para as seguradoras, uma vez que a média municipal tende a ser bastante baixa em razão da diversidade tecnológica da agricultura brasileira, por outro lado, torna-se empecilho para o desenvolvimento do mercado segurador. No entanto, é necessário lembrar que os governos federal e estaduais estão subvencionando a contratação do seguro rural e devem avançar nesse propósito incentivando a modernização dos levantamentos estatísticos a cargo do poder público. Quanto às empresas seguradoras, seria importante que adotassem como critério o histórico para cada produtor e mantivessem um banco de dados com informações do cadastro individual do contratante do seguro rural, algo semelhante ao que é feito no seguro de veículos em que a cada ano há um bônus para o proprietário que não se envolveu em acidentes. Esse banco de dados conteria o histórico de produtividade, sinistros e indenizações e abasteceria um banco de dados de caráter público que permitiria o aperfeiçoamento das políticas públicas e a redução da assimetria informacional que caracteriza esse mercado.

Nesse sentido, a existência de um organismo central de caráter público que centralizasse as informações dos cadastros individuais dos produtores rurais poderia ser um fator relevante para o fornecimento de estatísticas confiáveis para estudos científicos relativos ao seguro rural, à ocorrência de fenômenos climáticos, à sinistralidade das diversas culturas e regiões em subsídio ao desenvolvimento de políticas públicas. Entende-se que a obrigatoriedade do seguro rural para todos os produtores na contratação do crédito rural pode ser condição *si ne qua non* para a massificação do seguro rural no Brasil.

São relevantes e merecem atenção dos estudiosos as novas tecnologias que utilizam o sensoriamento remoto para levantamento de safras e estimativas de perdas, como a que foi demandada na CTCafé e constam dentre os resultados alcançados. O aperfeiçoamento desses métodos com maior embasamento científico em relação às metodologias mais subjetivas

¹⁴ Aos interessados em aprofundarem nesta temática, recomenda-se o artigo “Reduzindo a incerteza no mercado de seguros: uma abordagem via informações de sensoriamento remoto e atuária” de Ozaki e Campos (2017), **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 4, p. 489-515, out./dez. 2017.

como a do LSPA podem diminuir as incertezas nas contratações dos produtos de seguro para a agropecuária. Nesse sentido vale citar o resultado alcançado pela CTCafé, o levantamento do parque cafeeiro por geoprocessamento (ver quadro 6) que poderá se constituir importante instrumento para reduzir a assimetria informacional nas previsões de safra e nas estimativas do parque cafeeiro e da produtividade das lavouras.

4.3.4 Contribuições para a redução de custos de transação em relação ao atributo de qualidade em licitações públicas para a compra de café pelo Estado

Formalmente qualquer transação realizada no mercado implica que um conjunto de direitos de propriedade foi transacionado. Segundo Demsetz (1967), o papel do direito de propriedade é o de instrumentalizar a sociedade, contribuindo para que os agentes possam conceber expectativas para interagir uns com os outros. Aspectos físicos e características técnicas devem somar-se à delimitação dos direitos de propriedade para se fazer uma definição precisa de um bem. O valor de um bem está intimamente ligado à configuração dos direitos a ele associados.

Quando a transação ocorre envolvendo um ente público, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu as normas gerais no tocante às licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienação e locação no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 1º e Parágrafo único da Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 1993). Além do aspecto impositivo que requer o uso de legislação para o exercício das prerrogativas e para definição dos deveres de entes públicos e privados, o conjunto de leis que regem tais transações poderá diminuir situações em que atitudes oportunistas possam trazer prejuízos aos interesses da sociedade.

Segundo Farina, Azevedo e Saes (1997), quando se trata de compras públicas, a legislação estabelece regras para as atitudes e condutas dos interessados no processo de transação, regras que se aplicam tanto às instituições públicas quanto aos interessados em vender para estas, configurando nesse contexto, um contrato entre as partes no que se refere a um ativo, seja bem ou serviço. Portanto, pode se afirmar, que o atendimento aos interesses públicos, cada vez mais complexos e diversos pela modernidade, faz com que o gestor público busque soluções mais ágeis e eficazes para atender à sociedade, soluções que, em muitos casos, são ofertadas pelo setor privado.

Na classificação proposta por Neves (1999), os custos de transação são divididos em dois grupos, tendo como referência o momento da concretização da transação. Os custos que ocorrem antes da transação são denominados custos *ex-ante* e os custos que surgem posteriormente são denominados custos *ex-post*. Os custos *ex-ante* são aqueles relacionados à procura e obtenção de informações relativas ao produto e aos possíveis fornecedores acrescidos dos custos de negociação relacionados aos aspectos operacionais de redigir contratos, obter consultorias, advogados, serviços de intermediários que executam funções no processo, entre outros. Quanto aos custos *ex-post*, são aqueles decorrentes da mensuração e monitoramento da *performance*, conforme estabelecido no contrato quanto aos aspectos de qualidade e regularidade requeridos para a transação.

A assimetria de informação pode ser classificada em *moral hazard* ou risco moral, e seleção adversa. Tal classificação ocorre em relação ao momento em que acontece a posse da informação privilegiada. Se a assimetria se verifica após a realização do contrato, é definida **moral hazard** ou **risco moral**, porém, se a assimetria ocorrer antes da relação contratual, é denominada seleção adversa. Segundo Akerlof (1970), a assimetria de informação pode comprometer o funcionamento de mercado ao promover a ocorrência da **seleção adversa**: mercado em que o comprador de um produto, por não reconhecer todos os seus atributos, os quais são conhecidos do vendedor, este provoca uma redução do valor do preço que estaria disposto a pagar pela mercadoria. Mediante essa imperfeição acontece uma seleção dos agentes que continuarão no mercado. O consumidor, ao deprimir os preços pagos pelo produto, faz com que os fabricantes de produtos com maior qualidade, mas não percebidos pelos compradores, não estejam propensos ou não consigam reduzir seus preços, o que implicará em sua exclusão do mercado, em que permanecerão os produtos de qualidade inferior. Já o **risco moral** refere-se à possibilidade de um agente fazer uso de informações em seu próprio benefício, trazendo prejuízo ao outro partícipe após ser lavrado o contrato.

4.3.4.1 A definição de parâmetros de qualidade para as compras de café por órgãos públicos em Minas Gerais

A reunião ordinária da CTCafé ocorrida em 01/03/2007 tratou sobre as normas de regulamentação do decreto nº 44.423 de 20/12/2006 no que respeita à aquisição de café torrado e moído por órgãos e entidades do poder executivo estadual com atributos de qualidade, a fim de viabilizar compras públicas de cafés de melhor qualidade (MINAS GERAIS, 2006). Por vezes os cafés servidos aos membros da CTCafé, visitantes, autoridades

e servidores eram reconhecidamente de qualidade inferior. Tal fato era perceptível em outras repartições públicas. Havia uma contradição notória, sendo a Seapa, órgão responsável pelo fomento da produção agrícola, o café adquirido e oferecido aos usuários fosse de bebida de baixa qualidade. O fato que oportunizava tal ocorrência decorria de falha de imprevisão de parâmetros de qualidade nas normas de licitações para aquisição e fornecimento de café ao setor público.

Houve deliberação para que representantes do Instituto Mineiro de Agropecária – IMA e do Sindicafé MG se reunissem para definirem pendências no texto do decreto a ser publicado. No final do ano de 2007 foi publicado o decreto estadual nº 44.661 de 26 de novembro de 2007, sobre a aquisição de café torrado e moído pelos órgãos e entidades do poder executivo obedecendo critério de classificação disposto na Metodologia da Qualidade Global da Bebida de Café (PQGB) recomendada pela Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC, com classificação a partir de 4,5 pontos na escala sensorial que varia de 0 a 10 (MINAS GERAIS, 2007b). Tal decreto determinava ainda que normas a serem definidas por resolução conjunta da Seapa, Seplag e Secretaria de Estado da Saúde SES, iriam instruir o instrumento de convocação de processo seletivo para aquisição de café em grão e torrado e moído.

No ano de 2013 foi publicada a resolução conjunta Seplag/Seapa/SES nº 8.954 de 03/10/2013, definindo normas técnicas para a fixação da identidade e qualidade do café em grão e torrado e moído para aquisição pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual (MINAS GERAIS, 2013b). A normativa definiu a aceitação apenas da variedade arábica e aspectos relativos ao ponto de torra, granulometria da moagem, ausência de odor e substâncias estranhas, e tipo de embalagem. Estabeleceu ainda quanto à qualidade global da bebida:

Art. 4º - Define-se como padrão mínimo de qualidade global da bebida do café, a ser adquirida pelo Poder Executivo Estadual, a nota de Qualidade Global igual a 7,3 pontos, conforme o anexo único desta Resolução.

Parágrafo Único – A aquisição de cafés da categoria Gourmet, identificados na escala sensorial como aqueles detentores de notas de Qualidade Global entre 7,3 e 10,0, será realizada em conformidade com o Edital de Licitação (MINAS GERAIS, 2013b).

4.3.4.2 A aquisição de café pela Defensoria Pública de Minas Gerais

Tendo em vista o propósito de analisar as normas relativas ao atributo de qualidade na aquisição do café, escolheu-se uma situação real, exemplificada pelo edital de licitação¹⁵ da

¹⁵ As informações do referido edital de licitação podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <<https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/dados/abaDadosPregao.html?idProcesso=434176>>.

Defensoria Pública do estado de Minas Gerais, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por lote e processo nº 1441003000113/2017. Esse instrumento de compra considera a Resolução Seplag/Seapa/SES nº 8.954 de 03/10/2013 como referência para a qualidade do café a ser adquirido conforme se pode ver na figura 18.

Figura 18 – Licitação de compra do café com referência à Resolução conjunta Seplag/Seapa/SES.

Descrição detalhada	
Código:	001370928
Especificação:	CAFÉ - APRESENTAÇÃO: TORRADO E MOÍDO; IDENTIFICAÇÃO (1): 100% DA ESPÉCIE ARÁBICA; IDENTIFICAÇÃO (2): ORIGEM ÚNICA OU BLENDADOS; IDENTIFICAÇÃO (3): PADRÃO DE QUALIDADE GLOBAL ENTRE 7,3 E 10 PONTOS; PERFIL SABOR: BEBIDA MOLE OU DURA; AROMA: SUAVE OU INTENSO; CORPO: ENCORPADADO; MOAGEM: MÉDIA A FINA; TORRA: MÁXIMA ATÉ O PONTO ACHOCOLATADO, SISTEMA AGTRON; SABOR: SUAVE OU INTENSO;
Complementação da especificação do item de material - CATMAS:	EMBALAGEM COMUM, VALIDADE 03 MESES. EMBALAGEM VALVULADA, VALIDADE 06 MESES. EMBALAGEM A VÁCUO, VALIDADE 12 MESES. APRESENTA DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO PRODUTO, DATA DE FABRICAÇÃO, VALIDADE E NÚMERO DO LOTE ESTAMPADAS NO ROTULO. ATENDER RESOLUÇÃO CONJUNTA SEPLAG/SEAPA/SES E LEGISLAÇÃO AGRICULTURA FAMILIAR.

Fonte: PORTAL ... (2019).

Nas compras realizadas anteriormente sem a referência de qualidade global da bebida não era possível a verificação desse atributo no momento do recebimento do produto. O exame físico e visual, ou até mesmo a prova do produto não seriam conclusivos para comprovação da qualidade do café sem que se incorresse em custos de transação ao monitorar a qualidade do produto. A subjetividade de alguns desses atributos quando apreciados por servidores leigos é um fator complicador para a aferição efetiva. Tais circunstâncias possibilitariam a entrega de um produto não condizente com qualquer padrão mínimo exigido. Caso o fornecedor vencedor do certame utilizasse um produto superior na amostra exigida pela licitação e, após vencer o certame, entregasse um produto inferior, as normas anteriores tornariam extremamente difíceis, onerosas e demoradas as ações realizadas pelos órgãos públicos em reparação aos prejuízos. Isso caracterizaria a ocorrência de custos de transação oriundos de uma atitude oportunista por parte do agente fornecedor.

Nesse sentido, a luz da teoria da assimetria de informação, poder-se-ia ocorrer tanto a seleção adversa quanto o risco moral em transações similares. No entanto, para fins da presente análise, utilizou-se a abordagem pós-contratual para analisar a efetividade da norma em monitorar e coibir a possibilidade do risco moral (*moral hazard*). Consta no edital no Apêndice I, o termo de referência detalhando as características do café a ser adquirido e no

Apêndice V da minuta do contrato. Unicamente com o propósito de ilustrar e, portanto, configurando uma situação hipotética, foram transcritos para o quadro 12 alguns dos parâmetros passíveis de serem monitorados na transação. Outros aspectos não incluídos como a qualidade da embalagem, a estabilidade do produto, odor e presença de impurezas, também podem ser monitorados.

**Quadro 12 – Atributos de qualidade e possibilidade de ocorrência de Risco Moral na aquisição da Café em compras por órgãos públicos em Minas Gerais.
(Situação hipotética).**

Parâmetros contidos na resolução conjunta Seplag/Seapa/SES nº 8.954 de 03/10/13.	Conformidade		Atitude oportunista
	Sim	Não	
Espécie 100% Arábica		X	Risco Moral
PQGB entre 7,3 – 10		X	Risco Moral
Moagem: média a fina		X	Risco Moral
Torra: máxima até o ponto achocolatado		X	Risco Moral

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nas compras públicas anteriores à resolução conjunta, não seria possível garantir a entrega em conformidade em razão da ausência de normas específicas que garantissem referências para os parâmetros expostos no quadro 12, a saber: pureza da espécie arábica, PQGB entre 7,3 e 10, granulometria da moagem e o ponto da torra. Outro ponto importante é que a normativa estabeleceu que o ônus dos exames laboratoriais para comprovar a qualidade do café fosse assumido pelo fornecedor participante do certame. Após vencer o certame, o contratado continuará obrigado a arcar com o custo dos laudos de fiscalização, a qualquer tempo, conforme estipulado no artigo 7º, parágrafo 6º. Tal previsão exige o contratante de custos no *ex-post* inerentes ao risco moral, evitando, segundo a teoria da ECT, que essa despesa específica se torne custo para o órgão público. Além de garantir o consumo de café de melhor qualidade pelo menor preço, a normativa se traduz em um estímulo aos produtores de café que agora terão a real qualidade do seu produto reconhecida e valorizada. Portanto, nas transações envolvendo aquisição por entes públicos da esfera estadual mineira, pode-se afirmar que a ocorrência da seleção adversa também será inibida.

Tal resultado alcançado a partir de demandas e trabalhos da CTCafé, contribuiu para se constatar que as instituições não possuem neutralidade nos cenários das transações econômicas. Retomando o conceito de incerteza de North (1990) que se depreende de situações práticas e reais que impossibilitam os atores vislumbrarem todo o portfólio de escolhas no *ex ant*, e

assim, impactam as transações econômicas e afastam qualquer solução ótima, o autor atribui às instituições a função principal de reduzir as incertezas. Na transação específica de aquisição de café por órgãos públicos em Minas Gerais, a norma legal que possibilitou aferir a qualidade do produto permite a redução da incerteza e dos custos dessa transação.

4.3.4.3 Prevenindo a apropriação da quase-renda

No estado de Minas Gerais a Lei Estadual nº 20.608 de 07/1/2013, posteriormente modificada pela Lei Estadual nº 22.911/2018 instituiu a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, PAA Familiar¹⁶, com os objetivos, dentre outros, de fomentar a organização e modernização da produção, melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar e estimular a produção da agricultura familiar contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo dos seus produtos. Estabeleceu ainda, em seu artigo 6º, que dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios *in natura* ou manufaturados e de sementes, o Estado destinará no mínimo 30% (trinta por cento) na compra direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações (MINAS GERAIS, 2013a, 2018).

No caso do produto café, a PAA Familiar adotou a padronização estabelecida na resolução conjunta Seplag/Seapa/SES nº 8.954 de 03/10/2013. Desse modo, no caso das licitações públicas em Minas Gerais, o fornecimento direto de café trará duplo benefício ao produtor familiar, das seguintes formas:

- 1- haverá ganhos reais para o produtor pela condição de fornecedor direto apropriando-se da margem de distribuição caso um fornecedor intermediasse a transação.
- 2- O padrão de qualidade estabelecido aliado à possibilidade de fornecimento direto pelo produtor rural é fundamental para eliminar a possibilidade de apropriação de quase-rendas¹⁷ que poderiam ocorrer no caso de um intermediário de forma

¹⁶ A PAA Familiar é uma política atrelada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário, SEDA. Maiores informações e acesso à legislação sobre esta política e outras de responsabilidade da SEDA, consultar o seguinte endereço eletrônico: <<http://agrario.mg.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/>>.

¹⁷ A produção de café requer ativos altamente específicos. O fruto do café só é produzido pelo pé de café. A produção de cafés de melhor qualidade (ou especiais) requer ativos ainda mais específicos por questões naturais como microclimas, tipo de solo, posição geográfica e pela exigência de capacitação dos recursos humanos envolvidos na produção. A presença de ativos específicos cria uma quase-renda resultante da diferença entre o valor gerado na atividade específica e o seu melhor uso alternativo. Desse modo, a quase-renda baliza as decisões de saída de uma determinada transação. A realização de investimentos específicos leva a firma a incorrer em custos de saída propiciando que as partes disputem entre si as quase-rendas (MILGROM;

oportunistica intermediasse a transação entre um produtor com menor nível de informação sobre a qualidade do seu produto e os órgãos públicos estaduais (MINAS GERAIS, 2013b).

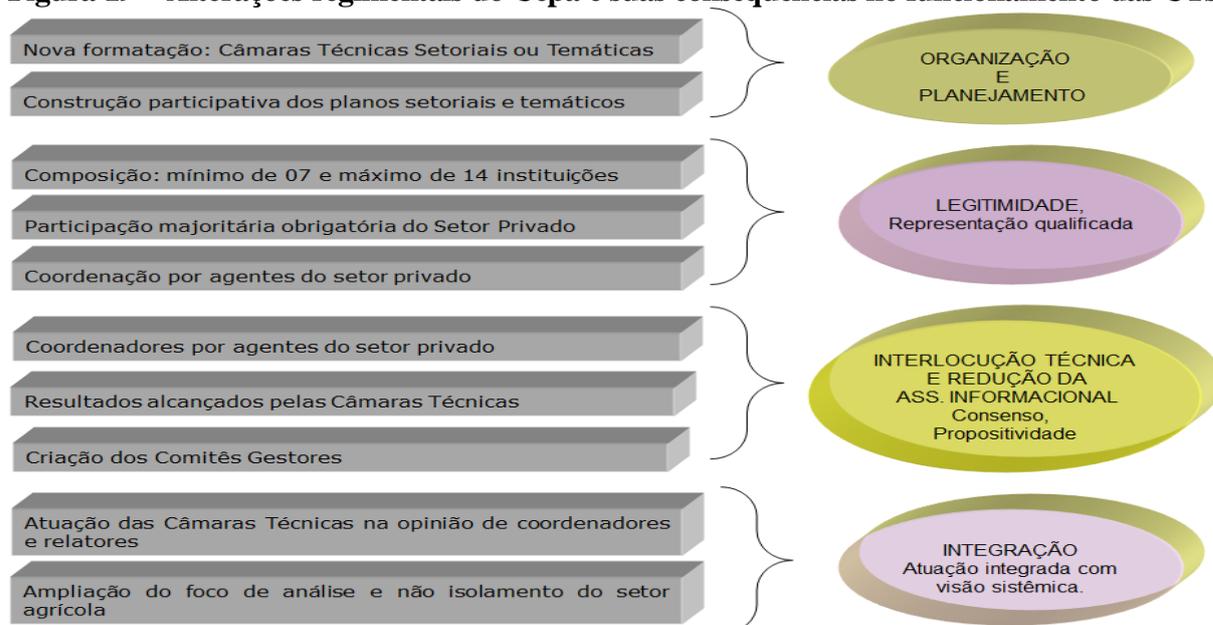
Espera-se com o atual portfólio legal a tendência de desestímulo e até exclusão de firmas que operaram de forma oportunística no passado, ora fornecendo cafés de baixa qualidade nas licitações públicas, ora fornecendo café de melhor qualidade, transações em que havia possibilidade de apropriação de quase-rendas em favor das firmas intermediadoras.

As políticas públicas citadas neste subtópico possuem relevância, especialmente quanto ao caráter didático, possibilitando ao produtor rural constatar a qualidade do seu café junto aos consumidores e que ele perceba o real valor atribuído ao seu produto devido às características específicas.

4.4 Síntese dos resultados e das considerações finais

Com o propósito de sintetizar alguns dos múltiplos resultados obtidos neste estudo apresentam-se as figuras 19 e 20. Na figura 19 visualiza-se a correspondência entre as alterações regimentais e as suas consequências no funcionamento das Câmaras Técnicas na opinião dos gestores do Sistema Cepa.

Figura 19 – Alterações regimentais do Cepa e suas consequências no funcionamento das CTs.



Fonte: Elaboração própria do autor (2019).

ROBERTS, 1992). Sugere-se para um estudo mais aprofundado das quase-rendas, os seguintes autores Klein (2000), Klein, Crawford e Alchian (1978), Lippman e Rumelt (2003) e Williamson (1996). Para estudo da questão aplicada ao café, recomenda-se o trabalho de Saes (2008).

As alterações relativas à distinção entre câmaras setoriais e temáticas e a necessidade de construção participativa dos planos setorial e temático foram consideradas relevantes em prol da organização, objetividade e do planejamento dos trabalhos das câmaras em estudo, conforme se vê na figura 19. A distinção entre a natureza das câmaras contribuiu para um melhor entedimento de que as câmaras temáticas devem atuar em apoio aos trabalhos das câmaras setoriais, fornecendo informações e dirimindo dúvidas sobre a aplicação de normas e diversas interações com as políticas públicas voltadas aos setores produtivos. Dessa forma, uma vez que as câmaras de natureza temática são vinculadas às políticas públicas, sua interação com as demais câmaras deve ser de enorme proximidade e competência para esclarecer e orientar os agentes do setor produtivo sobre normas que regem sua atividade e configuram o ambiente institucional.

Constitui-se tarefa árdua fazer funcionar e utilizar-se de um organismo de caráter participativo, sistêmico e dialógico como as câmaras técnicas, no entanto é imprescindível em governos que desejam dotar suas decisões de atributos democráticos. Considerando a natureza pública de tal atividade, o planejamento é requisito fundamental, pois as modificações de leis e regulamentos e a implantação de programas e políticas públicas demandam razoável tempo e, o necessário uso de recursos financeiros de origem pública, exige, obrigatoriamente, orçamento aprovado em ano anterior.

As Câmaras Técnicas estudadas possuem legitimidade do tipo representação por afinidade e a representação majoritária do setor privado foi considerada alteração regimental determinante para garantir essa legitimidade. Aliada a esse aspecto, a coordenação da Câmara Setorial exercida por representante do setor privado prioriza a agenda e as ações propositivas do setor produtivo de modo que os trabalhos e resultados obtidos respondam com maior agilidade e adequação às demandas apresentadas.

A limitação do número de membros nas câmaras foi relacionada a uma maior qualificação dos representantes indicados pelas organizações participantes e isso, por sua vez, pode ter contribuído para promover o nível elevado dos debates e das soluções apresentadas, revelando que é mais proveitoso aos trabalhos das CTs a presença de uma representação qualificada do que um número elevado de representantes. A qualidade da representação do setor privado está relacionada a necessária afinidade com o tema, a visão sistêmica e o profundo conhecimento do setor produtivo e dos problemas enfrentados no dia a dia. Já as qualificações desejáveis aos representantes do setor público conjuga a capacidade explanativa a respeito da institucionalidade que afeta o setor produtivo com a sensibilidade às questões trazidas no sentido de considerar possíveis adequações normativas com o intuito de diminuir aspectos

burocráticos ou exigências descabidas decorrentes da natural assimetria informacional existente entre o público e o privado. O quantitativo menor de membros em uma CT contribui para o caráter mais objetivo e operacional, mas por outro lado, poderia comprometer a legitimidade do fórum. O desafio que se impõe é justamente equilibrar esses dois aspectos.

A participação dos representantes do setor produtivo sem ônus para o poder público foi considerada como um indício de credibilidade do Cepa junto ao setor privado. No entanto, mudanças frequentes dos secretários da Seapa e a ocorrência do período eleitoral que promove mandatos tampões tendem a comprometer a credibilidade do Sistema Cepa.

A criação de comitês gestores aliada à coordenação das Câmaras Técnicas Setoriais por representante do setor privado foram consideradas alterações que promoveram interlocução técnica e a redução da assimetria informacional entre o público e o privado, conforme exposto na figura 19. Tal fato foi corroborado empiricamente com as demandas analisadas neste estudo.

Na opinião de coordenadores e relatores das CTs estudadas a percepção da importância de todos os elos do SAG e da postura participativa promoveu a integração compreendida como a atuação integrada e com visão sistêmica (figura 19). A participação dos diversos elos se traduziu em confiança no sistema favorecendo obtenção de resultados com maiores chances de sucesso da solução trabalhada e com menor ocorrência de conflitos.

Quanto aos resultados obtidos pela Câmara Técnica de Café com potencial para alterar custos de transação, citam-se os seguintes: o programa de Certificação do Café – Cafés das Regiões de Minas Gerais, as ações para a superação das restrições impostas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático que impediram produtores de dezenas de municípios mineiros de acessarem o SNCR, o Levantamento do Parque Cafeeiro por Geoprocessamento, o estabelecimento de parâmetros de qualidade da bebida de café nas aquisições pelos órgãos públicos do estado de Minas Gerais.

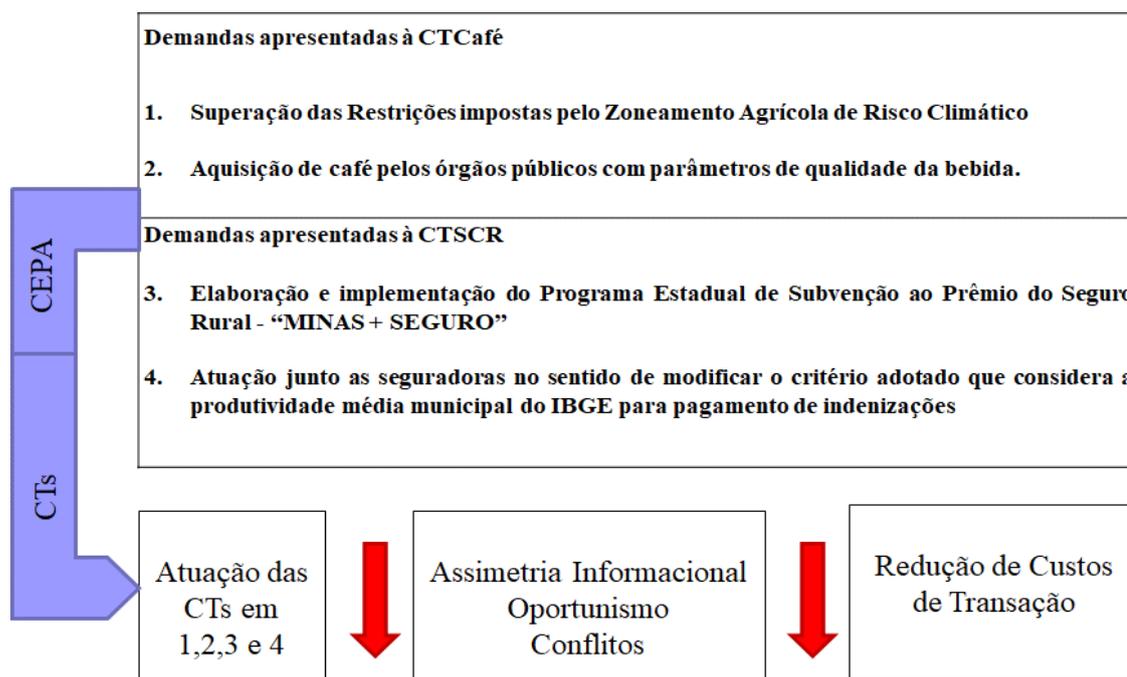
Os resultados da Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural selecionados quanto ao potencial de alterar custos de transação são elencados a seguir: o trabalho intitulado “Revisão do zoneamento agrícola de risco climático para o café em MG” que contribuiu para a correta classificação de 70 municípios de Minas que foram classificados erroneamente como inaptos para a produção de café, a elaboração e implementação do Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - “MINAS + SEGURO”, a atuação no sentido de modificar o critério adotado pelas seguradoras que considera a produtividade média municipal do IBGE para pagamento de indenizações por sinistros ocorridos nas lavouras.

O perfil de atuação da CTCafé e da CTSCR revelada pela análise multivariada de correspondência mostrou que os temas trabalhados nas reuniões se referem majoritariamente às demandas por alterações no ambiente institucional e prevaleceu em maior número de reuniões, seguido por questões relativas ao ambiente organizacional e, em menor número, as questões pertencentes ao ambiente tecnológico, para ambas as Câmaras Técnicas.

Pode-se depreender do estudo que tanto o perfil do secretário quanto a descontinuidade da gestão relativa ao processo político eleitoral são variáveis relevantes para o funcionamento do Cepa. É fator relevante para o funcionamento da CTCafé o perfil do Secretário de Estado da Seapa no que concerne a aceitar sugestões, compartilhar o protagonismo no processo decisório e possuir sensibilidade às demandas emanadas desse fórum. Outro fator relevante é relativo ao momento político, quando nos anos eleitorais ocorrem mandatos tampões ou em momentos que ocorram frequentes trocas dos titulares da pasta, não houve reuniões da CTCafé implicando menor credibilidade do sistema nos momentos de alterações no cenário político.

Dos vários problemas trabalhados nas Câmaras Técnicas, as deliberações resultantes que contribuíram ou podem contribuir para a redução dos custos de transação, quatro foram selecionados e estudados à luz da ECT, conforme consta na figura 20. Foram eles: o primeiro, relativo às restrições impostas pelo zoneamento agrícola de risco climático que impediu dezenas de municípios mineiros de acessarem o crédito rural oficial no ano de 2006; o segundo refere-se ao parâmetro de qualidade da bebida do café para uso nos processos licitatórios para a aquisição por órgãos públicos de Minas Gerais, o terceiro é relativo à implantação do Programa de Subvenção para pagamento do prêmio do seguro rural e, o quarto, o uso do parâmetro da produtividade média do IBGE por parte das seguradoras para o cálculo de indenização.

Figura 20 – Atuação das CTs do CEPA em prol da redução de custos de transação.



Fonte: Elaboração própria do autor (2019).

Na demanda 1 (figura 20) relativa às restrições de acesso ao crédito rural impostas pelo zoneamento agrícola de risco climático do MAPA, a atuação da CTCafé possibilitou alterar regras institucionais que impactaram negativamente os custos de transação relativos à contratação de crédito rural. Pode-se afirmar que o papel de coordenação exercido pela Câmara Técnica Estadual do Café da Seapa/MG foi eficiente para reduzir a assimetria informacional e alterar o ambiente institucional e, conseqüentemente, diminuir os custos de transação para produtores de café de cerca de 70 municípios mineiros que tiveram seu acesso restabelecido ao sistema nacional de crédito rural – SNCR. A relevância desse feito é evidenciada por serem as políticas definidoras do SNCR emanadas da esfera federal e, ainda assim, a gestão da CTCafé, um organismo da esfera estadual, alcançou solução exitosa nesse pleito.

Quanto à demanda 2, concernente a necessidade de regulamentação do decreto nº 44.423 de 20/12/2006 para normatizar a aquisição de café torrado e moído por órgãos e entidades do poder executivo estadual com atributos de qualidade da bebida, foi questão trabalhada na CTCafé (MINAS GERAIS, 2006). Como resultados dos trabalhos da Câmara foram publicados o decreto estadual nº 44.661 de 26 de novembro de 2007, e a resolução conjunta Seplag/Seapa/SES nº 8.954 de 03/10/2013, definindo normas técnicas para a fixação da identidade e qualidade do café em grão torrado e moído, para aquisição pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual (MINAS GERAIS, 2007b, 2013b).

Nas compras realizadas, anteriormente, sem a referência de qualidade global da bebida não era possível a verificação desse atributo no momento do recebimento do produto. Caso o fornecedor vencedor do certame utilizasse um produto superior na amostra exigida pela licitação e, após vencer o certame, entregasse um produto inferior, as normas anteriores tornariam extremamente difíceis, onerosas e demoradas as ações realizadas pelos órgãos públicos em reparação aos prejuízos. Isso caracterizaria a ocorrência de custos de transação oriundos de uma atitude oportunista por parte do agente fornecedor.

A nova normatização tornou possível garantir a entrega em conformidade com os parâmetros de qualidade global da bebida (PQGB) e estabeleceu que o ônus dos exames laboratoriais para comprovar a qualidade do café fosse assumido pelo fornecedor participante do certame. Além de garantir o consumo de café de melhor qualidade pelo menor preço, a normativa se traduz em um estímulo aos produtores de café que agora terão a real qualidade do seu produto reconhecida e valorizada. Portanto, nas transações envolvendo aquisição por entes públicos da esfera estadual mineira, pode-se afirmar que a ocorrência do oportunismo, seleção adversa e a apropriação de quase-rendas são inibidas em função da existência de aparato legal que possibilitou aferir a qualidade do produto e promoveu a redução da incerteza e dos custos de transação.

A demanda 3, figura 20, trata da criação e da implantação do Programa Minas + Seguro que resultou da atuação da CTSCR e permitiu deduzir que a referida Câmara e o Sistema CEPA se constituíram em fórum legítimo e eficiente para captação das demandas setoriais e para proposição de políticas públicas, tal como a da subvenção ao seguro rural. A operacionalização do Minas + Seguro com a adesão dos produtores rurais e de Empresas Seguradoras permitiu comprovar que há no mercado, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda, percepção positiva em relação à política implementada. A adesão dos produtores rurais ao programa permite deduzir sua aprovação ao seguro rural como mecanismo de mitigação do risco agroclimático e proteção do produtor contra as externalidades ambientais negativas, contribuindo para contornar as falhas de mercado nesse contexto.

O acúmulo de informações por parte dos programas estaduais e federal promoverá maior conhecimento dos eventos climáticos adversos e seus impactos sobre a renda dos produtores, sobre o mercado segurador e subsidiará estudos a respeito da viabilidade da política de subvenção e do seguro rural como instrumento de mitigação de risco. Espera-se que a disponibilidade de tais informações possa reduzir a assimetria de informações e as incertezas, permitindo a prática de valores de prêmios mais realistas e favoráveis à massificação do uso do seguro rural.

No caso da demanda 4 (figura 20) relativa à inadequação do uso da produtividade média municipal do IBGE como parâmetro de indenização por parte das seguradoras, verificou-se que tal prática constitui um sério obstáculo para a massificação do seguro rural no país. Se a atual situação parece ser cômoda para as seguradoras uma vez que a média municipal tende a ser bastante baixa em razão da diversidade tecnológica da agricultura brasileira, por outro lado, torna-se empecilho para o desenvolvimento do mercado segurador por desestimular a demanda. No entanto, mediante a política dos governos federal e estaduais, subvencionando a contratação do seguro rural, a continuidade desse estímulo seria coerente com a modernização dos levantamentos estatísticos da safra a cargo do poder público. As seguradoras, por sua vez, devem ser estimuladas a adotarem como critério o histórico para cada produtor e manterem o cadastro individual do contratante do seguro rural, semelhante ao que já é feito com o seguro de veículos. Esse banco de dados oriundo do cadastro individual conteria o histórico de produtividade, sinistros e indenizações, enfim, de todas as transações securitárias entre produtor rural e empresa seguradora.

Nesse sentido, a existência de um organismo central de caráter público que centralizasse as informações dos cadastros individuais dos produtores rurais poderia ser um fator relevante para o fornecimento de estatísticas confiáveis para estudos científicos relativos ao seguro rural, à ocorrência de fenômenos climáticos, à sinistralidade das diversas culturas e regiões, e seria útil ao desenvolvimento de políticas públicas e contribuiria para a redução da assimetria informacional que caracteriza esse mercado. Entende-se que a obrigatoriedade do seguro rural para todos os produtores na contratação do crédito rural pode ser condição *sine qua non* para a massificação do seguro rural no Brasil.

São relevantes e merecem atenção dos estudiosos as novas tecnologias que utilizam o sensoriamento remoto para levantamento de safras e estimativas de perdas, como a que foi demandada na CTCafé e constam dentre os resultados alcançados. O aperfeiçoamento desses métodos com maior embasamento científico em relação às metodologias mais subjetivas como a do LSPA pode diminuir as incertezas nas contratações dos produtos de seguro para a agropecuária. Essas medidas sugeridas são potencialmente redutoras dos custos de transação por seu caráter inibidor de comportamentos oportunistas, como a seleção adversa e o risco moral, possíveis de ocorrer no mercado segurador rural brasileiro.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Neste trabalho objetivou-se investigar a relevância das alterações regimentais ocorridas em dezembro de 2004, no Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA e em suas câmaras técnicas, com o propósito de promover melhorias na dinâmica dos trabalhos desse fórum e, dessa forma, que a atuação das Câmaras redundassem em um ambiente institucional favorável aos sistemas produtivos, possibilitando a redução dos custos de transação. Avaliou-se a atuação da Câmara Técnica Setorial do Café e da Câmara Técnica Temática de Seguro e Crédito Rural nas modificações dos ambientes institucional, organizacional e tecnológico e se essas modificações contribuíram ou podem contribuir para redução dos custos de transação nos setores estudados.

As alterações regimentais do Cepa e de suas Câmaras Técnicas foram relevantes para melhorar a dinâmica dos trabalhos nos quesitos organização, planejamento, legitimidade e integração. A criação dos comitês gestores das Câmaras Técnicas contribuiu para a interlocução técnica e para a redução da assimetria informacional entre os elos produtivos e entre os setores público e privado. Pode-se afirmar que as alterações regimentais contribuíram para o melhor funcionamento da CTCafé e da CTSCR e, conseqüentemente, favoreceram a obtenção de resultados alcançados nesses fóruns em resposta às demandas dos setores produtivos.

A racionalidade limitada do setor público foi amenizada na atuação das Câmaras Técnicas e, em especial, dos comitês gestores quando internalizaram ao setor público problemas do setor produtivo que não são facilmente percebidos pelos governantes e quando esclareceram setor privado quanto às questões tecnológicas ou institucionais que não foram corretamente compreendidas. O caráter propositivo revelou-se como uma condição para que a coordenação das Câmaras Técnicas seja prerrogativa da iniciativa privada e, conseqüentemente, impõe à ela maior esforço em elaborar propostas de soluções e arcar com os dissabores quando tais propostas geram perdas para terceiros, e por fim, poupa o governante de possível ônus político inerente a tais propostas.

A participação de representantes de organizações relacionadas à geração de conhecimento e tecnologia como as Universidades Públicas e organizações relacionadas à pesquisa e à extensão favorecem a interlocução técnica e a redução da assimetria informacional com informações de qualidade suficiente para promover o consenso entre os componentes do fórum e um ambiente favorável à implementação, por parte do Estado, das soluções pretendidas pela Câmara Técnica. Dificilmente outro ambiente de interação das organizações para a busca do consenso poderá lograr tanto êxito quando àquele promovido

pelo setor público, uma vez que aspectos institucionais só poderão ser trabalhados quando o Estado se engaja como promotor dos debates constituindo-se esse engajamento em uma postura autorrevisional quanto ao seu papel de coordenador do desenvolvimento setorial.

As demandas institucionais prevaleceram sobre as demais categorias em função da natureza temática da CTSCR ser fortemente relacionada à regulamentação do Estado. No entanto, os assuntos institucionais também prevaleceram nos trabalhos da CTCafé, confirmando a importância do Estado manter sistemas participativos como um canal de diálogo, promovendo assim um ambiente de negociação, busca do consenso e redução de conflitos, favorecendo a implantação e ajuste de políticas públicas. A visão do Cepa como mecanismo de transparência e de cobrança da gestão pública deve ser percebida como um estímulo à participação dos diversos elos que compõem os SAGs.

Há indícios que a reformatação do CEPA e de suas câmaras técnicas, tomado no seu todo, conferiu o dinamismo e a legitimidade que contribuíram para que os resultados fossem alcançados e que os agentes do setor produtivo encontraram na câmara técnica um ambiente receptivo e confiável para apresentarem demandas como as abordadas neste estudo. Entende-se que as Câmaras Técnicas do Café e de Seguro e Crédito Rural, se constituíram em fórum adequado para atuação das organizações representantes dos setores produtivos envolvidos e lograram êxito na redução da assimetria de informação, de conflitos e no propósito de adequar o ambiente institucional às necessidades e características do setor produtivo. Foi possível comprovar empiricamente a redução dos custos de transação para demandas trabalhadas nas Câmaras Técnicas.

O presente trabalho contribui para se constatar que as instituições não possuem neutralidade no cenário das transações econômicas. Retomando o conceito de incerteza de North (1990), que se depreende de situações práticas e reais que impossibilitam os atores vislumbrarem todo o portfólio de escolhas no *ex ant*, e assim, impactam as transações econômicas e afastam qualquer solução ótima, atribui-se às instituições a função principal de reduzir as incertezas. Dessa forma, entende-se que na história recente da agropecuária mineira, o sistema Cepa representa uma das experiências com maior intensidade democrática proporcionada pelo Estado que, no entanto, deve rever a natureza consultiva desse conselho e caminhar no sentido de tornar suas decisões deliberativas, valorizando a participação da sociedade civil organizada e fortalecendo a confiança mútua entre setores privado e público.

A manutenção do sistema Cepa, a valorização e o reconhecimento de suas contribuições são fundamentais para a gestão pública em prol do desenvolvimento do setor agroindustrial mineiro. É imprescindível que os governadores ao nomearem Secretários de

Estado indiquem pessoas com perfil caracterizado pela familiaridade com aspectos técnicos e sociais identificados com as nuances e problemáticas do setor agropecuário e, preponderadamente, estejam cientes da existência e relevância do CEPA e se disponham a atuar em consonância com as deliberações emanadas de suas Câmaras Técnicas.

Recomenda-se que tais Conselhos, e aos que atuam de modo similar, que mantenham registros detalhados dos trabalhos, como a gravação de áudio das reuniões, e, se possível, as transcrições desses áudios, bem como as atas, as mídias de apresentações e demais documentos expostos e trabalhados nesses fóruns. Isso será determinante para a quantidade dos temas a serem investigados e para a profundidade e nível de detalhamento dos estudos.

Sugere-se aos interessados no tema que desenvolvam estudos semelhantes para as demais câmaras técnicas estaduais e federal, que certamente, se constituirão seara fértil para elucidar questões que afetam os setores produtivos e, assim, municiar com informações mais realistas o poder público na tarefa de implantar e aperfeiçoar as políticas públicas voltadas ao setor agroindustrial.

No caso das compras públicas de café com atributos de qualidade da bebida, sugere-se que sejam realizados estudos detalhados do número de operações de compras e de ocorrências posteriores relativas a não conformidade com tais parâmetros e comparar com as aquisições realizadas anteriormente quando inexistia as normas legais que estabeleceram os parâmetros para a qualidade da bebida.

Uma das limitações do presente estudo é o fato de não ter ouvido um número maior de participantes das Câmaras Técnicas. Uma opção metodológica não utilizada por questões de agenda das CTs que contornaria tal limitação seria a execução de grupos focais durante reuniões das Câmaras Técnicas. Isso permitira captar a percepção sobre o funcionamento do sistema a partir da opinião da totalidade de seus componentes, o que concederia atributos de maior representatividade a estudos semelhantes que venham a ser realizados.

REFERÊNCIAS

ALAN BOJANIC, H. The rapid agricultural development of Brazil in the last 20 years. **Eurochoices**, Banbury, v. 16, p. 5–10, 2017.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA / FAEPE, 2007.

ALLEN, D. W. Property rights, transaction costs, and coase: one more time. In: MEDEMA, S. G. **Coasean economics: law and economics and the new institutional economics**. Boston: Kluwer Academic, 1998.

AKERLOF, G. A. The market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 84, n. 3, p. 488–500, Aug. 1970.

ANDERSON, P. **Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/1995**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999 (Texto para discussão, 667).

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARZEL, Y. **Economic analysis of property rights**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University, 1997.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BOGDAN, R.; TAYLOR, S. **Introduction to qualitative research methods: a phenomenological approach to the social sciences**. New York: J. Wiley, 1975.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 2, 2010. Disponível em: <<http://ucsj.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.537 de 31 de janeiro de 2008**. Autoriza a concessão de prazo adicional, até 31 de março de 2008, para que os mutuários efetuem o pagamento, mantidos os benefícios pactuados para adimplência, das prestações com vencimento no período de 1º de janeiro a 30 de março de 2008, relativas às operações que compõem o endividamento rural especificadas nesta resolução, e dá outras providências. Brasília, 2008a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47973/Res_3537_v1_O.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.538, de 31 de janeiro de 2008**. Autoriza a concessão de prazo adicional para pagamento das dívidas relativas a financiamentos de despesas de custeio, colheita e estocagem de café das safras 2005/2006 e 2006/2007, ao amparo de recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=visualizarAtoPortalMapa&chave=718752188>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria nº 59, de 21 de julho de 2005**. Aprova o Zoneamento Agrícola para a cultura de Café (*Coffea arábica* L.) no Estado de Minas Gerais, ano safra 2005/2006. Brasília, 2005. Disponível em: <

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/PAP1617.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria nº 169, de 11 de outubro de 2006**. Aprovar o Zoneamento Agrícola para a cultura de café (*Coffea arábica*) no Estado de Minas Gerais, anºsafra 2006/2007. Brasília, 2006. Seção 1. Disponível em: <

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.059 de 29 de dezembro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14829.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/leis/lei-n-8-666-de-21-de-junho-de-1993>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei no 10.823, de 19 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.823.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRIGATTE, H.; TEIXEIRA, E. C. Determinantes de longo prazo do produto e da produtividade total dos fatores da agropecuária brasileira no período 1974-2005. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 49, n. 4, p. 815-836, 2011.

CLARO, D. P. O complexo agroindustrial das flores sob a ótica da economia dos custos de transação. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 7, 2º trim. 1998.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 396-405, 1937.

COASE, R. H. The Problem of cost social. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. et al. Relação entre o pib agrícola e crédito rural no Brasil: aplicação do teste de causalidade de Granger. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36., 1998, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: SOBER, 1998. v. 2, p. 127-138.

CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA. **Regimento interno**. Belo Horizonte, 2003.

CONTADOR, C. R. **Economia do seguro: fundamentos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CORREIA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design**. 3rd ed. London: Sage, 2017.

DALY, H. E.; FARLEY, J. **Ecological economics: principles and applications**. Washington: Island, 2004.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. A concept of agribusiness. **American Journal of Agricultural Economics**, Cary, v. 39, n. 4, p. 1042-1045, Nov. 1957.

DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights. **American Economic Review**, Nashville, v. 57, p. 347-349, May 1967.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUL, J.; HAK, T. **Case study methodology in business research**. New York: Routledge, 2008. 302 p.

EGGERTSSON, T. **Economic behavior and institutions**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997.

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

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FLICK, U. **An introduction to qualitative research**: theory, method and applications. London: Sage, 1998.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLICK, U.; VON KARDORFF, E.; STEINKE, I. (Org.). Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. [O que é pesquisa qualitativa? Uma introdução.]. Em: _____. **Qualitative Forschung**: ein handbuch [Pesquisa qualitativa - um manual]. Reinbek: Rowohlt, 2000. p. 13-29.

FRANCO, J. M. C.; SANTOS, A. C.; FRANCO, C. G. S. Intervenção estatal no mercado de seguro rural: estudo de caso do ... Programa Minas + Seguro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió. **Anais...** Maceió: SOBER, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 207 p.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOLDBERG, R. **Agribusiness coordination**: a systems approach to the wheat, soybean, and Florida Orange economies. Boston: Harvard Business School, 1968.

GONÇALVES JÚNIOR, C. A. et al. Um estudo das deliberações da Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool, usando a análise de correspondência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 183-210, jan./mar. 2009.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1996.

GUMMESSON, E. Service research methodology: from case study research to case theory. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 8-17, out./dez. 2014.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HAIR JÚNIOR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HART, O.; MOORE, J. Incomplete contracts and renegotiation. **Econometrica**, Chicago, v. 56, n. 4, p. 755-785, July 1998.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VERDE, C. M. V. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. cap. 2, p. 113-223.

KLEIN, B.; CRAWFORD, R. G.; ALCHIAN, A. A Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 21, n. 2, p. 297-326, Oct. 1978.

KLEIN, B. Fisher-General Motors and the nature of the firm. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 43, n. 1, p. 105-142, 2000.

KOTOWITZ, Y. Moral Hazard. In: EATWELL, J.; MURRAY, M.; NEWMAN, P. (Ed.). **Allocation, information and markets: the new palgrave**. Londres: W. W. Norton, 1987.

LAPASSADE, G. L'observation participante. **Revista Europeia de Etnografia da Educação**, Funchal, v. 1, p. 9-26, 2001.

LEITE, S. P. The role of policy makers in the formulation and implementation of Public Policy for Brazilian Agriculture. **Latin American Perspectives**, Newbury Park, v. 43, n. 2, p. 60-76, Mar. 2016.

LIMA, R. A. **Informação, capital social e mercado de crédito rural**. 2003. 236 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Piracicaba, 2003.

LIPPMAN, S. A.; RUMELT, R. P. A Bargaining perspective on resource advantage. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 24, p. 1069-1086, 2003.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, p. 139-70, 2007.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011. 720 p.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARSCHALL, C. R. et al. As políticas setoriais na agroindústria canavieira paranaense: um enfoque neocorporativista. 2005. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 63., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER / FEA-RP / USP, 2005.

MATOS, A. K. V. **Competitividade na cadeia agroindustrial do café: uma análise comparativa de acordo com a economia dos custos de transação**. 2000. 100 p. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2000.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise**. 7. ed. São Paulo: Elsevier, 2014. 270 p.

MATTHEWS, R. C. O. The economics of institution and the source of growth. **Economics Journal**, New York. v. 96, n. 384, p. 903-918, Dec. 1986.

MAYRING, P. **Einführung in die qualitative Sozialforschung [Introdução à pesquisa social qualitativa]**. Weinheim: Beltz, 2002.

MEDEIROS, A. P. et al. Análise do Impacto do crédito rural na produção agrícola brasileira no período 2006-2014. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, v. 10, n. 3, p. 729-755, jul./set. 2017.

MÉNARD, C.; SAUSSIÉ, S. Contractual choices and performances: the case of water distribution in France. In: _____. **Economics of contracts: theories and applications**. Cambridge: Cambridge University, 2002.

MÉNARD, C. The economics of hybrids organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, New York, v. 160, p. 345-376, 2004.

MILGRON, P.; ROBERTS, J. **Economics, organization and management**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. Conselho Estadual de Política Agrícola de Minas Gerais. **Atas da Câmara Técnica Setorial do Café: 2003-2017**. Belo Horizonte, 2017a. (Informação pessoal).

MINAS GERAIS. **Decreto nº 13.860, de 31 de agosto de 1971**. Dispõe sobre a contratação de seguros pelos órgãos públicos estaduais e entidades que especifica e estabelece normas para a implantação do seguro rural. Belo Horizonte, 1971. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:decreto:1971-08-31;13860>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.423 de 20 de dezembro de 2006**. Estabelece normas relativas à aquisição de café torrado moído pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-44423-2006-minas-gerais-estabelece-normas-relativas-a-aquisicao-de-cafe-torrado-moido-pelos-orgaos-e-entidades-do-poder-executivo-estadual>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.654 de 12 de novembro de 2007**. Contém o regulamento da subvenção econômica ao prêmio do seguro rural, de que trata a lei nº 16.745, de 29 de junho de 2007. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44654&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.661 de 26 de novembro de 2007**. Estabelece normas relativas à aquisição de café torrado em grão e torrado e moído pelo órgãos e entidades do poder executivo. Belo Horizonte, 2007b. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44661&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Lei nº 16.745 de 29 de junho de 2007. Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural e dá nova redação ao art. 83 da lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento agrícola. **Minas Gerais. Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 2007c. Col. 1, p. 1.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento agrícola e dá outras providências. Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=11405&ano=1994>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.608, de 07 de janeiro de 2013**. Institui a política estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar - PAA Familiar. Belo Horizonte, 2013a. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=20608&ano=2013&tipo=LEI>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.911 de 13 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 20.608/2013, que institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Familiar. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://www.infolexconsultoria.com.br/categoria/1-infolex-2018/icms/minas-gerais/leis-minas-gerais/>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei delegada nº 105, de 29 de janeiro de 2003**. Altera dispositivos da Lei nº 11.231, de 22 de setembro de 1993; da Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994, da Lei Delegada nº 31, de 28 de agosto de 1985; extingue o Conselho de Informática do Estado de Minas Gerais; o Conselho Superior de Segurança Pública; o Conselho Estadual da Pesca e da Aquicultura, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=105&comp=&ano=2003&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Perfil do agronegócio brasileiro**: maio de 2017. 2017b. Disponível em: <[http://www.agricultura.mg.gov.br/images/documentos/perfil_brasil_mai_2017\[1\].pdf](http://www.agricultura.mg.gov.br/images/documentos/perfil_brasil_mai_2017[1].pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 12 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório das Atividades do Programa Estadual Minas + Seguro no Ano de 2008**. Belo Horizonte, 2009. 10 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório do endividamento e inadimplência dos produtores rurais de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2007d. 44 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Resolução nº 727 de 7 de dezembro de 2004. Cria comitês gestores no âmbito da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 8 dez. 2004. Caderno 1, p. 3.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Resolução nº 654, de 14 de maio de 2003**. Cria Câmaras Técnicas de estudo e apoio. No âmbito do Conselho Estadual de Política Agrícola – Cepa. Belo Horizonte, 2003b. Disponível em: <<https://futurelegis.sogi.com.br/legislacao/47911/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Seapa-N%C2%BA-654-de-14-05-2003>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Resolução 743 de 29 de abril de 2005**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <www.agricultura.mg.gov.br/files/resolucoes.743.doc>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução Conjunta SEPLAG/SEAPA/SES n.º 8.954, de 03 de outubro de 2013**. Define a norma técnica para fixação da identidade e qualidade do café torrado em grão e torrado e moído para aquisição pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2013b. Disponível em: <file:///C:/Users/Antonio/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_SEPLAG-SEAPA-_SES_n%C2%BA_8.954.2013.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MONCADA, J. A. et al. conceptual framework for the analysis of the effect of institutions on biofuel supply chains. **Applied Energy**, London, v. 185, p. 895-915, 2017.

MOURAD, C. B.; ZYLBERSZTAJN, D. Regulação sobre sistemas agroindustriais de produção de biodiesel: uma análise comparada. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 14, n. 3, p. 326-342, 2012.

NEVES, M. F. **Um modelo para planejamento de canais de distribuição no setor de alimentos**. 1999. 297 p. Tese (Doutorado em Finanças e Marketing) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

NORTH, D. C. “Economic performance through time”. **The American Economic Review**, Nashville, v. 84, n. 3, p. 359-68, jun. 1994.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990. 152 p.

NORTH, D. C. **Understanding the processo of economic change**. Londres: Institute of Economic Affairs, 1999.

NUNES, A. O. **Análise da oferta de operadores de transporte multimodal de cargas no Brasil:** uma aplicação da teoria dos custos de transação. 2007. 113 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

OZAKI, V. A. **Métodos atuariais aplicados à determinação da taxa de prêmio de contratos de seguro agrícola:** um estudo de caso. 2005. 324 p. Tese (Doutorado em Ciências – Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.

OZAKI, V. A. O papel do seguro na gestão do risco agrícola e os empecilhos para o seu desenvolvimento. **Revista Brasileira de Risco e Seguro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 75-92, 2007.

OZAKI, V. A. Seguro rural estadual e novas iniciativas privadas. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 91-106, jan./jun. 2006.

PAULANI, L. M.; BRAGA, M. B. **A nova contabilidade social:** uma introdução à macroeconomia. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, J. C. R. **Análise de dados qualitativos:** estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. São Paulo: Edusp, 2001. 153 p.

PORTAL DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <www.compras.mg.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

R CORE TEAM. **R:** a language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, 2015. Disponível em: <<https://www.R-project.org/>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

REIS, E. **Estatística multivariada aplicada.** Lisboa: Silabo, 1997. 343 p.

RIORDAN, M.; WILLIANSO, O. Asset specificity and economic organization. **International Journal of Industrial Organization**, Amsterdam, v. 3, p. 365-378, 1985.

SAES, M. S. M. **Diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura:** a cafeicultura de pequena escala. 2008. 162 p. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SAES, M. S. M. **Estratégias de diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura:** a produção de pequena escala. São Paulo: Annablume, 2009.

SAMUELS, W. J. “The present state of institutional economics”. **Cambridge Journal of Economics**, London, v. 19, p. 569-590, 1995.

SANTOS, A. V. C. et al. A política de crédito rural e o financiamento da pecuária leiteira no estado do Pará no período 1990-2010. **Nucleus**, Ituverava, v. 10, n. 2, p. 95-102, out. 2013.

SÃO PAULO. **Decreto nº 10.554 de 04 de outubro de 1939**. Regula a forma de escrituração das importâncias correspondentes à venda de sementes de algodão aos lavradores, no presente exercício, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/125890>>. Acesso em: 22 out. 2018.

SCHÜTZ, A. **On phenomenology and social life social relations**. Chicago: University of Chicago, 1970.

SEEKS, J. R.; REED, M. R. Rate making for farm-level crop insurance: implication for adverse selection. **American Journal of Agricultural Economics**, Cary, v. 68, n. 3, p. 653-659, Aug. 1986.

SHOKHIN, A.; KISEL, K. **Modern models of interaction between business and government in Russia: corporatism or pluralism?** Sept. 2014. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2499412>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

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

SIMON, H. A. Rationality as process and product of thought. **American Economic Association**, Nashville, v. 68, n. 2, p. 1-16, May 1978.

SIMON, H. A. **The sciences of the artificial**. 3rd ed. Cambridge: The MIT, 1999.

SPOLODOR, H. F. S.; LIMA, R. A. S. Evolução da distribuição de crédito agrícola no Brasil, entre unidades da federação, no período 2000 a 2007. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. 1 CD-ROM.

STADUTO, J. A. et al. As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINSTRACÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007. 1 CD-ROM.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: STAKE, R. E.; DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage, 1994.

TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representações de interesses e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Annablume, 2004.

TRAXLER, F.; UNGER, B. Governance, economic restructuring and international competitive. **Journal of Economic**, Seoul, v. 33, n. 1, p. 1-23, 1994.

VICENTE, J. R. Eficiência na produção agrícola paulista e seus determinantes. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 263-287, abr./jun. 1999.

VILELA, D.; ARAÚJO, P. M. M. (Org.). **Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio**. Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006.

WARREN, M. **Democracy and associations**. Princeton: Princeton University, 2001.

WILLIANSO, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-296, June 1991.

WILLIANSO, O. E. **Market and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: The Free, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, and policy control. New York: New York University, 1986.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free, 1985.

WILLIANSO, O. E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University, 1996.

WILLIANSO, O. E. The modern corporation: origins, evolution, attributes. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 19, p. 1537-1568, Dec. 1981.

WILLIANSO, O. E. Transaction cost and organization theory. **Journal of Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, p. 107-156, 1993.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Ed.). **Handbook of industrial organization**. Amsterdam: Elsevier, 1989. v. 1, p. 135-192.

WILSON, C. Adverse selection. In: EATWELL, J.; MURRAY, M.; NEWMAN, P. (Ed.). **Allocation, information and markets**. Londres: W. W. Norton, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K.; GRASSI, D. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. 1995. 238 f. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, D.; GIORDANO, S. R. Coordenação e governança de sistemas agroindustriais. In: ZYLBERSZTAJN, D. et al. **Gestão de sistemas de agronegócios**. São Paulo: Atlas, 2015. 304 p.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

TEMAS – Pautas da Reunião da Câmara Técnica de Café

Reunião de 05/julho/05

- Apresentação do plano diretor da seapa-mg (15 min)
- Palestra do setor privado (30 min.)
- Apresentação do plano setorial para a cafeicultura mineira (Dr. Marcelo Felipe – 30 min.)

Reunião de 20/outubro/05

- Apresentação do Programa AGROMINAS, especificamente do Centro de Inteligência do Café, do Centro de Excelência e da Câmara Técnica Setorial – Aguinaldo J. Lima – (Coord. - 30’).
- Apresentação do Projeto de Certificação de Propriedades Cafeeiras – (Aguinaldo – 15’);
- Premiação do Concurso de Qualidade dos Cafés de Minas Gerais - (Marcelo -15’);
- Discussão de Demandas Setoriais
- Mapeamento da Ocorrência de diferentes Nematóides no Estado de Minas Gerais – (IMA -15’);
- Situação da Fiscalização de Sementes e Mudanças de Café no Estado de Minas Gerais (Convênio MAPA X IMA) – (IMA – 30’);
- Critérios para o Levantamento da Safra – (CONAB – 15’);
- ICMS na Indústria Mineira de Torrefação.
- Outras Demandas.

Reunião de 26/janeiro/06 - FAEMG

- Apresentação “Zoneamento Agroclimático na Cultura do Café em Minas Gerais” – Prof. Gilberto Sedyama – UFV;
- Análise e apresentações das deliberações e resoluções da última reunião:
- Plano de Ação da Indústria de Café de Minas Gerais – Sindicafé - 45 minutos;
- Fiscalização de Sementes e Mudanças – IMA/FAEMG/SFA – 45 minutos;
- Proposta para o Programa de Qualidade – Prof. Rubens J. Quimarães – UFLA – 45 minutos;
- Relatório das Atividades do Programa Agrominas no período - 50 minutos.

Reunião de 12/maio/06

- Providências pendentes da reunião anterior;
- Participação do Café na Superagro;
- Ações do Agrominas.

Reunião de 17/agosto/06

- Relato do representante da SEF, Dr Itamar Peixoto de Melo;
- Exposição do Assessor de Gabinete do Sub-Secretário da Receita/SEF, Dr. José Luiz de Lima.

Reunião de 01/março/2007

- Tributação de ICMS sobre os serviços de rebenefício do café junto aos Armazéns Gerais no Estado de Minas Gerais e desburocratização dos procedimentos operacionais junto a SEF
- Apresentação e discussão das “Normas de Regulamentação do decreto no. 44423/2006, de 20/12/2006 sobre aquisição de café torrado e moído pelos órgãos e entidades do poder Executivo Estadual,
- Priorização das ações da Câmara Técnica de Café para o ano de 2007.

Reunião de 02/outubro/2007

- Avaliações das Ações e Considerações sobre o Plano Setorial de Café;
- Planejamento das Ações Futuras.

Reunião de 04/junho/2008

- Endividamento Rural;
- Deliberação dos Pontos Prioritários a Serem Enfocados pela Câmara no ano de 2008
- Custo de Produção de Café;
- Certificação de Café;
- Planejamento e Desempenho dos Centros de Excelência de Café do Sul de Minas, Zona da Mata de Minas e do Cerrado.

Reunião de 25/novembro/2008

- Medidas de emergências para as áreas atingidas por granizo (FAEMG/CNA);
- Seguro Agrícola (SEAPA / João Marcos);
- Cafeicultura de Montanha (FAEMG/Pierre);
- Dificuldades em decorrência da falta de renda na Cafeicultura(FAEMG/ASSUL);
- Inclusão de representante do Pólo de Excelência de Café do Sul de Minas na Câmara Técnica;
- Uniformização dos procedimentos nos postos fiscais do Estado (SINDICAFÉ/MG).

Reunião de 22/abril/2009

- Movimento SOS Cafeicultura (FAEMG/CNA);
- Impacto do Decreto 45030/09 e suas Alterações na Legislação do ICMS (FAEMG/Francisco Simões);
- Projeto Caracterização da Cafeicultura de Montanha (FAEMG/Rodolfo Oliveira).

Reunião de 27/novembro/2009

- Endividamento do setor cafeeiro (FAEMG/CNA);
- Ocorrência do fitonematóide *Meloidogynes paranaensis* na cafeicultura mineira (EPAMIG /Lavras Sonia M.L. Salgado);
- A gestão da Cafeicultura (FAEMG/Caetano Berlatto);
- Seguro Rural para o café (MINAS SEGURO/ José Carlos Campelo);
- Encerramento do VI Concurso de Qualidade dos Cafés de Minas Gerais (EMATER/MG Marcelo P. Felipe).

TEMAS – Reuniões da Câmara Técnica Temática de Seguro e Crédito Rural

Reunião de 16/agosto/2005

- leitura e aprovação do Plano de Ação do Seguro Rural,
- contribuições e apreciação do Plano de Ação de Crédito Rural,
- aprovação do Regimento Interno da Câmara.

Reunião de 26/Setembro/2006

- Apresentação do “MINAS + SEGURO” – proposta de Programa Estadual de Subvenção ao Prêmio do Seguro Agrícola – Relator João Marcos;
- Participação das Seguradoras no Programa Estadual de Subvenção;
- Aplicação do Crédito Rural em MG – Coord. João Guabiraba;
- Zoneamento Agroclimático do Café e repercussões no acesso ao Crédito Rural;
- Informações climáticas e da produção como insumos para o Cálculo do Risco
 - Infra-estrutura e informações meteorológicas em MG – Senhor Fúlvio Cupolillo – 5º DISMME;
 - Levantamento da produção e produtividade – Senhor Abieser Knaip Horst – IBGE.

Reunião de 15/Março/2007

- Situação atual da proposta do programa de subvenção “MINAS + SEGURO”;
- Seguro obrigatório no custeio agrícola: Programa Ouro Agrícola do Banco do Brasil e da Companhia de Seguros Aliança do Brasil;
- Discussão das condições do Seguro Agrícola para Minas Gerais propostas pelas Cias. Seguradoras;
- Priorização das Ações para 2007.

Reunião de 14/Junho/2007

- Endividamento e inadimplência dos produtores mineiros. Apresentação das Instituições Financeiras (BB, BNB, BDMG e CREDIMINAS);
- Posição dos Produtores (FAEMG e FETAEMG);
- Informações do PL 409/07 e da Proposta de Programa MINAS + SEGURO.

Reunião de 20/setembro/2007

- Examinar os termos do decreto que regulamentará a Lei nº 16.745 de 29/06/07;
- Plano Agrícola/MAPA 2007/2008;
- Plano Safra/MDA 2007/2008.

Reunião de 09/maio/2008

- O objetivo da reunião foi realizar apresentação técnica do Programa Estadual para Pagamento da Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.
- Lançamento oficial do Programa enfatizando os seus benefícios para o produtor rural.
- Comunicou as seguradoras a publicação do Edital nº 01/2008 de credenciamento da Empresas Seguradoras e conclamou-as a participar do Programa.
- Apresentação técnica do Programa Minas + Seguro abordando os aspectos históricos e operacionais do programa.
- A questão do treinamento dos técnicos da Emater para procederem a fiscalização no campo das operações de subvenção ao seguro rural.

Reunião de 09/Setembro/2008

- Comunicação inicial da notícia sobre o Programa Minas + Seguro: "até o presente momento as Seguradoras Aliança do Brasil e Mapfre Seguros já se credenciaram junto a SEAPA para operar o Programa e que 553 propostas de seguro agrícola já haviam sido aprovadas, num montante de subvenção de, aproximadamente, R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais)".
- Sr. Guilherme do Banco do Brasil apresentou considerações sobre o Plano Safra 2008/09. Das várias informações prestadas ao público presente ressaltou que o objetivo do Plano é superar a meta de 143 milhões de toneladas de grãos colhidas na safra anterior, graças ao aumento de recursos de Crédito Rural alocados tanto para a agricultura empresarial como para a agricultura familiar.
- Em relação ao Seguro Rural afirmou que o Banco do Brasil, de acordo com o Decreto-Lei nº. 73 de 21/11/66, tornou o seguro rural obrigatório e concomitante a todas as operações de custeio agrícola no Estado de Minas Gerais. Estima-se, com esta medida que serão realizadas, aproximadamente, 30.000 contratos de seguro agrícola com uma área segurada de seis milhões de hectares.
- O Sr. Joaquim da MINASEG questionou o representante do BB sobre a abertura das agências do banco para os Corretores de Seguros, notícia esta fartamente veiculada pela mídia.

Reunião de 01/Setembro/2009

- Resultados do Programa Minas+Seguro em 2008 e atuação do Programa em 2009 – Coordenador do Programa Minas + Seguro;
- Endividamento agrícola – Aline de Freitas Veloso/FAEMG;
- Seguro Cafezal contra Geada e Granizo - Critérios para contratação / idade da lavoura – Fábio Palmada Fernandes – Subscritor de Riscos Agrícolas / MAPFRE;
- Apresentar as novidades do Programa de Subvenção Federal em 2009 bem como as tratativas do MAPA com o IBGE sobre a produtividade das lavouras conforme anunciado no Plano Safra 2009-2010 - Welington Soares de Almeida/ MAPA;
- Monitoramento do Plano Safra / Metas 2009/2010 - Crédito Rural - Recursos disponíveis para MG – Daniel de Paula Carneiro - SPEA;
- Inclusão de novas lavouras no Programa Minas + Seguro / Projeto Nucleação Florestal SEAPA/FAEMG – José de Assis Batuira/Seapa.

APÊNDICE 2

===== ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO =====

Tema da entrevista - Alterações no Cepa e a reformatação das Câmaras Técnicas Estaduais ocorridas a partir de 2004 e o impacto dessas alterações na dinâmica de trabalho e nos resultados obtidos.

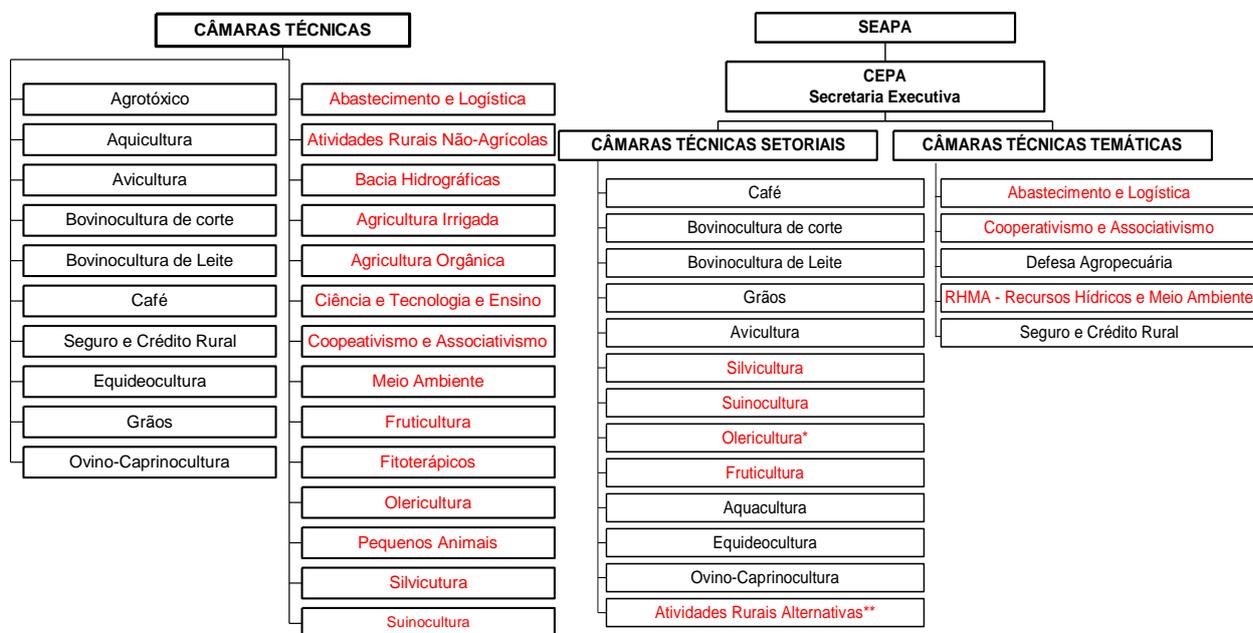
Informações introdutórias

CRIAÇÃO DO CEPA

LEI DELEGADA 105 de 29/01/03 - Art. 6º - Fica instituído o Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA -, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com vistas a assegurar a participação dos agentes de produção e de comercialização, bem como dos consumidores, na formulação do planejamento e no acompanhamento da execução da política rural, conforme o disposto no § 1º do art. 247 da Constituição do Estado.

FLUXOGRAMA OPERACIONAL DO CEPA QUE VIGOU ATÉ DEZEMBRO DE 2004

FLUXOGRAMA OPERACIONAL Conselho Estadual de Política Agrícola e suas Câmaras Técnicas Organograma do RI de 21/08/2003 Organograma Atual – RI de 17/12/2004



O CEPA é composto por Plenário, Presidência, Secretaria-Executiva e Câmaras Técnicas. O seu regimento interno aprovado em 21/08/03 por ocasião de sua 2ª reunião, em seu artigo 11, assim definia as câmaras técnicas:

[...]. As Câmaras Técnicas são unidades de estudo e apoio técnico, compostas por técnicos ou especialistas ou mesmo por instituições afins aos assuntos pertinentes a cada uma, e serão criadas por Resolução do Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as necessidades e a abrangência dos temas a serem examinados pelo CEPA.

1 - Questões relativas ao Perfil do respondente

- 1.1 – Qual o seu nível de escolaridade?
- 1.2 – Qual a sua formação superior (se tiver)?
- 1.3 – Quanto tempo você atua/atuou neste cargo ou função?
- 1.4 – De qual elo da cadeia produtiva você se considera representante?
- 1.5 – Você acredita que foram conquistados resultados/soluções relevantes para o setor produtivo no âmbito da Câmara Técnica?
- 1.6 – Você seria capaz de Citá-los (alguns exemplos de sucesso)?
- 1.7 – Qual a sua opinião sobre a importância do setor agropecuário brasileiro?
- 1.8 – Você julga relevante a percepção de Cadeia Agroindustrial para melhor compreensão dos problemas do setor e para a busca de solução?

2. QUESTÕES ABERTAS

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO REGIMENTO INTERNO DO CEPA

Qual a sua opinião sobre as alterações ocorridas na formatação e na legislação que regem o Cepa e suas CTs e o impacto dessas alterações na dinâmica de trabalho e nos resultados obtidos, nos seguintes pontos:

- 2.1 - Nova formatação: distinção entre Câmaras Técnicas Setoriais ou Temáticas;
- 2.2 - Composição: mínima de 07 e máximo de 14 instituições
- 2.3 - Participação majoritária obrigatória do Setor Privado;
- 2.4 - Coordenadores (setor privado) e Relatores (setor público) indicados pelo Secretário com mandato de 2 anos.

3. ALTERAÇÃO ESPECIAL NA ESTRUTURA

CRIAÇÃO DOS COMITÊS GESTORES DAS CTs Res.727 de 07/12/04

Organismo vinculado a SEAPA – técnicos “chapa branca”;

Assessorar e apoiar tecnicamente os Coordenadores das Câmaras Técnicas;

Assessorar e apoiar a Secretaria Executiva do CEPA no acompanhamento das ações das CTs;

Subsidiar o Gabinete da SEAPA no encaminhamento de soluções e problemas;

Assegurar, que as ações e decisões tomadas no âmbito das Câmaras Técnicas, sejam implementadas de forma integrada.

3.1 – Qual a importância da criação e da atuação dos Comitês Gestores das CTs?

3.2 – Uma das primeiras missões de cada câmara técnica foi elaborar o Plano Setorial. Você entende isto como uma medida estratégica para os trabalhos das CTs?

3.3 – Houve uma construção efetiva deste documento juntamente com a CT?

3.4 – Há algum comentário ou observação que julgue pertinente e importante que queira acrescentar neste momento?

Encerramento da entrevista e agradecimentos.

===== **Fim do Roteiro de Entrevista** =====

APÊNDICE 3

E-mails de agendamento das entrevistas na Seapa - MG

mail - Agenda de entrevistas na Seapa BH <https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2&ik=f605ac396c&view=pt&ms...>



João Marcos Cabrita Franco <joaomfranco@gmail.com>

Agenda de entrevistas na Seapa BH

João Marcos Cabrita Franco <joaomfranco@gmail.com>
Para: joao.albarez@agricultura.mg.gov.br

12 de abril de 2017 11:31

Prezado Senhor
Dr João Ricardo Albarez
Superintendente de Economia Agrícola

Sendo já do seu conhecimento que estou cursando o doutorado na UFLA e o tema do meu projeto de tese é relacionado à atuação dos setores do agronegócio nas Câmaras Técnicas do Cepa e a relevância deste fórum de debate e proposição de soluções.

Necessitarei ao longo do segundo semestre entrevistar especialistas da Seapa e representantes do setor privado que participam das câmaras técnicas.

Abaixo faço menção específicas das técnicos/especialistas com os quais gostaria de pré-agendar reuniões para entrevistá-los ao longo do segundo semestre de 2017.

- Secretário Adjunto da Seapa (responsável pelas Câmaras Técnicas)
- Superintendente de Economia Agrícola,
- Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA,
- Coordenador e relator da Câmara Técnica do Café
- Coordenadoria e relator da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural,
- Coordenador do Comitê Gestor da Câmara Técnica do Café,
- Coordenador do Comitê Gestor da CT de Seguro e Crédito Rural.
- Responsável pelo Programa Especial do Café.
- Dois encontros com a Câmara Técnica do Café por ocasião de suas reuniões ordinárias.
- Dois encontros com a Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural por ocasião de suas reuniões ordinárias.

Cada uma das entrevistas poderá demandar de uma a duas horas de duração.

Há outros especialistas que pertencem as vinculadas Emater e Epamig que buscarei contato, mas, de qualquer forma, conto com seu apoio para que eventualmente possa utilizar espaço físico na Seapa para tais reuniões.

Alguns resultados preliminares, objetos de artigos produzidos em meu doutoramento, apontam a relevância dos trabalhos realizados na Seapa, assim, espero contar com a compreensão e colaboração dos representantes mencionados.

Antecipo meu agradecimento e aguardo sua manifestação.

Atenciosamente,

João Marcos Caixeta Franco <joaomcfranco@gmail.com>

Agenda de entrevistas na Seapa BH

João Ricardo Albanez (SEAPA) <joao.albanez@agricultura.mg.gov.br>

21 de abril de 2017 16:05

Para: João Marcos Caixeta Franco <joaomcfranco@gmail.com>

Prezado Professor João Marcos,

Inicialmente manifestamos a importância da sua dissertação sobre a política pública adotada pelo Governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, instituída no Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA.

É de nosso interesse contribuir na sua dissertação e procuraremos agendar as entrevistas com os envolvidos no Cepa.

Aguardamos o envio das prováveis datas para agendarmos.

João Ricardo Albanez

Superintendente de Abastecimento e Economia Agrícola da Seapa.

De: João Marcos Caixeta Franco <joaomcfranco@gmail.com>

Enviado: quarta-feira, 12 de abril de 2017 11:31

Para: João Ricardo Albanez (SEAPA)

Assunto: Agenda de entrevistas na Seapa BH

[Texto das mensagens anteriores oculto]



João Marcos Caixeta Franco <joaomcfranco@gmail.com>

Agenda de entrevistas na Seapa BH

João Marcos Caixeta Franco <joaomcfranco@gmail.com>

25 de abril de 2017 10:28

Para: "João Ricardo Albanez (SEAPA)" <joao.albanez@agricultura.mg.gov.br>

Prezado Dr João Ricardo Albanez

Agradeço o retorno e o apoio manifesto ao trabalho relativo ao meu doutoramento. Segue abaixo a proposta das datas para visitas e reuniões junto aos especialistas e representantes da Seapa/Cepa.

- Secretário Adjunto da Seapa (responsável pelas Câmaras Técnicas) – 30 e 31 de agosto.
- Superintendente de Economia Agrícola – 30 e 31 de agosto
- Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA – 30 e 31 de agosto
- Coordenador da Câmara Técnica do Café – 13 e 14 de setembro.
- Relator da Câmara Técnica do Café – 13 e 14 de setembro.
- Coordenador da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural – 27 e 28 de setembro.
- Relator da Câmara Temática de Seguro e Crédito Rural – 27 e 28 de setembro.
- Coordenador do Comitê Gestor da Câmara Técnica do Café – 5 e 6 de outubro.
- Coordenador do Comitê Gestor da CT de Seguro e Crédito Rural 5 e 6 de outubro.
- Responsável pelo Programa Especial do Café – 1 e 2 de novembro.
- Responsável pelo Programa Minas + Seguro - 1 e 2 de outubro.
- Dois encontros com a Câmara Técnica do Café por ocasião de suas reuniões ordinárias – datas dependentes da agenda oficial da referida Câmara.
- Dois encontros com a Câmara Técnica de Seguro e Crédito Rural por ocasião de suas reuniões ordinárias - datas dependentes da agenda oficial da referida Câmara.

Cordiais saudações,

João Marcos Caixeta Franco

Doutorando UFLA

Docente UNIFAL-MG

[Texto das mensagens anteriores oculto]

APÊNDICE 4

Tabela 1 - Categorias de análise desenvolvidas para a interpretação dos dados. Entrevistados G1, G2, G3, G4. Gestores do Cepa.

<i>Categoria de análise</i>	<i>Falas dos entrevistados: G1</i>	<i>Falas dos entrevistados: G2</i> <i>Zootecnista, mestre, 32 anos de emater, 12 anos na superintendência de política e economia agrícola</i>	<i>Falas dos entrevistados: G3</i> <i>Sec. Adj. Presidente da Emater. Superintendente de Adm e Finanças. 30 anos de Emater. Engenheiro Agrônomo com mestrado em engenharia agrícola. Técnico da Emater desde 1985. 8 anos como superintendente na Seapa.</i>	<i>Falas dos entrevistados: G4</i> <i>Atual coordenador da sexec Cepa. 6 meses de experiência na função. Eng Agrônomo. Especialista em meio ambiente. 20 anos de emater.</i>
<i>C. Setorial X C. Técnica</i> <i>Categoria: organização e planejamento</i>	<u>[...] estava confuso o processo.</u> <u>Então, eu diria que separar é fundamental e na ocasião nós tivemos uma preocupação temática sim.</u>	<u>É interessante porque é transversal. Quais eram, defesa vegetal e seguro e crédito rural as duas que eram temáticas. E as outras ficando setoriais. Eu acho que é perfeito porque defesa ela é comum a vários produtos. Então a proposta foi oportuna, acho que foi saudável. Foi um avanço para o setor.</u> [...]lá a defesa está mais do ponto de vista agrícola e não da pecuária. A defesa ficou mais[...]relator e coordenador são da linha da agronomia, então ficou muito mais da linha vegetal que foi estruturado. Acho que não pode misturar porque vegetal e defesa e animal são muito diferentes e [...] os dois a importância inquestionável e são muitas atribuições, acho que não se conversam. Tem que ser câmaras separadas, defesa animal e vegetal	(fala geral) A gente percebeu que houve uma resposta muito boa desse estímulo que o governo deu exatamente dentro da questão de regulação, acompanhamento, de coordenação. Então essas pautas que foram levadas as cts, todas foram bem atendidas, foram bem articuladas. Vou dizer que toda câmara tem sua capacidade de articulação. <u>Acho que essa questão de organizar em setoriais e temáticas é perfeito nesse aspecto porque as setoriais têm foco no produto, na cadeia produtiva enquanto que a temática tende a ser transversal a todos os outros cadeias, as setoriais que também tem suas especificidades. Esse tipo de organização acho que foi bastante interessante. Para mim em termos de organização a lógica está ok.</u>	Ele (Cepa) seria um conselho realmente dentro do desenho consultivo, ele tem objetivos e atribuições muito nobres, fortes[...] Então logo que eu cheguei, comecei a avaliar eu achei que seria muito interessante se ele funcionasse como previsto. Então ele tem o Cepa, o conselho, tem as câmaras técnicas que dão suporte ao conselho. ele não tem deliberado ele tem perdido a força, o Cepa. E como ele perde a força, as câmaras também. <u>É, eu acho coerente porque essas outras são mais transversais, não são uma cadeia específica. Eu não tenho é subsídio para avaliar se isso mudou na efetividade delas mas em tese é bem interessante vocês separar por que é outro tipo de ação.</u> Essas câmaras transversais não têm tantos assuntos específicos, acho que teria menos temas do que as outras, as outras é mais dinâmica, as coisas vão mudando.
<i>Composição mínima 7 a 14 instituições</i> <i>Categoria: representação qualificada</i>	<u>[...]as cts tinham um excessivo número de participantes.</u> Na câmara de café nós tínhamos acho que 42 ou 44 membros participantes.	isso é difícil de avaliar. <u>Tem uma pressão muito grande. Se vem alguém de uma entidade participando, ela tem o interesse de se sentir representada nas câmaras.</u> Houve interesse e depois algumas câmaras um número maior do que foi estipulado. Eu entendo que um grupo gestor, ele tem que ter uma visão mais executiva porque o Cepa é estratégico. As cts já caem numa linha de que tem que ter uma visão muito mais objetiva. <u>É estratégico, é também, mas se você colocar muita gente participando não quer dizer que vai melhorar.</u> Eu prefiro ter um grupo menor mantendo 7 e 7 que são 14. Se você me perguntar tem que colocar todos das secretarias de governo, acho que não! Acho que deveria ter assim, o tema é tributo, porque você desloca servido público ali para uma área que não é afeta a ele. Então acho que até mais uma visão estratégica e operacional do governo, o governo deveria fazer, não precisa do representante do BDMG em todas, da fazenda em todas as câmaras	Acho que ela qualificou a câmara. Quando você reduz para um número participantes menor naturalmente tende a qualificar mais. Quando abre e fica totalmente aberto, fica um espaço de discursos vazios, cansa. Ai aquele que realmente quer contribuir, tem a contribuir, ele fica relegado a segundo plano e fica desestimulado. <u>Quando você tem uma câmara mais seletiva, o setor tende a colocar nomes mais expressivos. Acho que esse fato é que qualificou mais as câmaras. A gente percebe naquelas cadeias mais estruturadas um alto nível de discussão tecnológica, de conhecimento, a gente vê boas discussões de altíssimo nível que contribui muito para nós.</u>	Eu acho muito importante por que apesar de ser um desafio, por que tem câmaras ai, pelo menos em tese, que tem mais de 14 interessados mas tudo que você[...]esse tipo de fórum que você coloca muita instituição, fica pouco produtivo. <u>Então acho que é uma estratégia importante sim para dar mais dinamismo, efetividade para a câmara. Isso não tem dúvida.</u>
<i>Participação majoritária obrigatória do setor privado (artigo 11, § 2°).</i> <i>Legitimidade</i> <i>Legitimidade Setorial</i>	<u>[...] de tal forma que o setor privado tivesse maioria de representantes</u> câmaras passaram a ter uma representação majoritária do setor privado, <u>[...] o setor privado seja o determinante das agendas.</u>	a gente coloca muito erro como legislador, colocar 7 e 7 ou falar que o setor privado tenha maior participação que isso vai resolver. Acho que não é essa a visão que nós temos. <u>É lógico que tem que ter um referencial. Acho que o importante é a qualidade. Se o setor se sente representado. Se o setor está ali, ele tá vendo que nas discussões tem sido frutífero.</u> Há o diálogo entre os elos da cadeia na busca de melhorias. Ter uma visão estratégica para o setor, então a quantidade, é como eu disse,	<u>É, se enxergar o setor privado como a sociedade de forma geral eu concordo. Agora se for só privado no sentido do mercado eu acho que fica tendencioso, mas com certeza se ficar só no público é nós falando para nós.</u> Mas se você pensar nas outras câmaras ou outros[...] <u>Acho que ela seria mais ampla se tivesse ampliado um pouco para a sociedade civil organizada, porque não é só produção, essa talvez seja uma falha ou deficiência no processo porque ele foi todo estruturado da lógica de cadeia produtiva.</u> (lógica de cadeia produtiva) Isso é positivo ou negativo? [...] <u>Positivo no sentido de especializar mas eu acho que o lado</u>	Para mim é muito coerente por que o objetivo nosso, a secretaria, o papel dela é facilitar, ser facilitador dos processos. Então a gente ficar ouvindo nós mesmos, acho que não tem tanta importância. A gente que além de ouvir, é ser mais útil, trazer o setor, outra coisa que eu acho que precisamos fortalecer o Cepa é por isso. A gente trazer os <u>setores para tornar a seapa um órgão mais importante. Qual seria o canal para gente ser mais importante para o setor? É o Cepa, não através só dos titulares, mas das cts. Então para ela ser tornar mais importante para o setor, ouvir o setor, é bem interessante que a maioria seja[...]</u>

			<p>negativo é que falta aí o complemento da parte social, da sociedade por que a cadeia produtiva não ocorre do nada, são pessoas que estão lá, são pessoas que fazem a cadeia produtiva. Quando você pega aí o café, não é só produzir café. Tem todo o envolvimento trabalhista, das pessoas que trabalham no cafeicultura, os produtores, tipos de produtores, sucessão, aí vem toda uma lógica social em torno do produto café. Então você volta desde lá da produção, depois vai para industrialização, mercado. Cada ponto desse da cadeia produtiva tem a questão social envolvida aí, das organizações, do café, mercado e tudo, feito por meio de cooperativas que é boa parte do mercado de exportações. Nas outras cadeias cada uma tem suas características mas eu sinto falta na composição é desse tipo de representação.</p>	
<p>Coordenadores das câmaras técnicas devem ser do setor privado (regra informal)</p> <p>Vivência real e redução da assimetria informacional</p>	<p>[...]obrigatoriamente essas câmaras seriam dirigidas por um agente privado[...]</p> <p>[...]com a responsabilidade do comando do setor privado[...]</p> <p>[...] o setor privado seja o determinante das agendas.</p>	<p>[...]eles têm uma visão do setor como um todo[...]</p> <p>[...] são lideranças do setor, são pessoas que estão no dia a dia, sabem o que o setor precisa.</p> <p>Importante, porque a parte burocrática ficaria com o relator. Ele que prepara a pauta, é responsável por redigir a ata. Então ele tem um papel, é o condutor, é o secretário da ct e o coordenador junto com ele aproximando. O relator que é governamental e o coordenador que é do setor privado, uma proximidade também. Interessante também que esse relator passa a ser o responsável pelo comitê gestor que aí envolve o representante das duas instituições.</p>	<p>Acho que isso aí foi interessante. Você traz, estimula a participação do setor fora do governo. Por que na verdade quando você se trata de conselho, e as câmaras técnicas são uma extensão do conselho, você quer conselho, você quer ouvir, quer saber opinião. Aí se você coloca um conselho com todos do setor público, as cts predominante do setor público, então você não vai ouvir o setor que está lá na ponta. Então o fato de você ter um coordenador do setor privado, estimula que se traga mais informações reais por que o setor público fica um pouco afastado. A gente não está ali no dia a dia. Você não convive. Nós conseguimos falar das nossas coisas aqui do dia a dia. Mas quem está lá na lida, enfrentando o mercado, enfrentando questão de logística, questões trabalhistas, questões do meio ambiente. Quem está lá vivendo é o produtor, é o que comercializa. É importante ele estar ali liderando esse processo. Geralmente eles são muito mais pragmáticos, né. O setor público, aí o público lá na parte da relatoria, tudo bem aí você tem um equilíbrio aí nas outras questões.</p>	<p>Eu acho que o coordenador sendo do setor privado é mais interessante por que ele tem uma visão mais global da cadeia, insumos, mercado, da tecnologia.</p> <p>Sentem na pele, então é muito mais interessante mas as dificuldades que eu tenho visto para eles quanto para nós é tempo para dedicar para a câmara mas isso não é a pergunta. Eu acho que ser do setor privado foi uma boa mudança. É mudança né. É uma boa estratégia</p>
<p>criação dos comitês gestores das câmaras (Resolução 727 de 07/12/04)</p> <p>interlocução técnica e execução (interlocução técnica e consequência)</p>	<p>[...] o comitê gestor nada mais era do que aquele interlocutor com a pesquisa, extensão e setor privado[...]</p> <p>[...] comitê gestor tinha uma importância fundamental é por que, por exemplo: se tinha um problema de uma praga que estava ocorrendo, então esse comitê gestor ia nas universidades saber qual o melhor tratamento, como seria tratada aquela praga.</p>	<p>[...] então se tiver um grupo menor, por exemplo, que tenha a ct e tenha o grupo gestor que é formado pelas instituições, Epamig, Emater e o Ima. A idéia do meu ponto de vista é brilhante por que você trás os três segmentos ou as três executoras da política pública par dentro de uma câmara que discute um tema e tem que ouvir todos os elos. Então seria aproximar as instituições envolvidas Emater, Ima e Epamig com o setor. Trazer o setor ao governo para que os técnicos percebam a necessidade do governo. Esses técnicos levarem esse sentimento para dentro das instituições para que a instituição incorpore aquela demanda e como uma instituição pública ela dê resultado.</p> <p>[...]eu poderia te dar uma resposta muito seguindo os padrões. Agora qual é a minha opinião e grande dificuldade. O relator veio aqui, ouviu várias demandas mas quando ele retorna ao seu ambiente de trabalho existe uma infinidade de outras demandas e que muitas vezes essas demandas da instituição, elas são pactuadas com varias entidades, com as prefeituras tem um choque aí. (concorre um pouco?)[...] concorre, ele é sobrecarregado, ele fica com uma situação que muitas vezes o próprio chefe dele não conhece a filosofia do Cepa, a importância da ct e há uma demanda de outras tarefas que são pactuadas lá no chefe dele que está no campo. Porque fica num ambiente um pouco fora da rotina da dinâmica de trabalho da extensão rural.</p> <p>do ponto de vista teórico ela é perfeita. Eu vejo a dificuldade da</p>	<p>acho difícil de implementar, questão de falta de pessoal mesmo. Nós não temos no sistema.</p> <p>[...] de fato as decisões da camara, suporte que camara desse ao Cepa virasse deliberação e a deliberação pautasse o sistema, pautasse a emater, pautasse a epamig, pautasse a antiga ruralminas, pautasse a própria Seapa e tal. A nossa agenda seria naturalmente a agenda emanada do Cepa. Então esse comitê gestor funcionaria normalmente que seria atividade natural de qualquer uma das vinculadas ou [...] mas não é assim que funciona.</p> <p>O comitê gestor não tem poder institucional para implementar as ações que define lá na camara. Você vai nomear lá um comitê gestor mas as pautas da emater quem dá o comando e a diretoria lá, no Ima também a diretoria de cá, na Epamig a diretoria e aqui é o gabinete. Não é a mesma. Fica ali disputando espaço com as outras agendas.</p> <p>Se as pautas ou suas demandas, deliberações, orientações ou conselhos do Cepa fossem absorvidos no sistema por meio do seu ppag, então acabou. Está internalizado. Por que esse é o verdadeiro planejamento, o que de fato ocorre. O que nós fazemos aqui é executar o plano, o nosso planejamento que é orçamentário, físico e financeiro. Orçamento e planejamento. É esse que a gente faz de fato e ele é forte. Essa estrutura é muito</p>	<p>para dar seqüência mas é uma coisa que das poucas reuniões que eu tive, algumas né, tivemos as reuniões, levantou as questões mas não deu seqüência. Aí a gente também tem uma deficiência de pessoas muito grande, de pessoal né. E eles também lá na rotina pesada que é o setor privado, levanta-se e as vezes não dá seqüência. Problema, é um dos graves problemas.</p> <p>Eles foram criados para sanar um problema para mim dos maiores das cts que é não ter seqüência, com certeza é interessante.</p> <p>Mas é bem interessante, importante por que lá sai vários temas. Então é interessante quem tem mais afinidade com esse tema, forma esse grupo. É uma estratégia boa. O tema foi até bom para gente por que eu que estou agora a frente[...] ele vai atacar um problema sério das cts.</p>

		<p>comissão né, teria que ter mais uma interface dentro porque a estrutura governamental de uma instituição como a Emater que é tão grande tem um dinâmica muito forte numa linha, por exemplo, agricultura familiar e então o grupo gestor ou comitê gestor, eu acho que precisaria ter uma compreensão por parte das empresas Emater, ima, epamig do papel e então a direção precisa entender a importância desses personagens do comitê dentro da câmara técnica e que fosse ouvido dentro do sistema. Porque um técnico representante ouvir não quer dizer que a instituição vai assumir aquilo. Ele tem de discutir dentro da instituição aquelas reivindicações e o que ele pode. Então precisa um sincronismo entre as instituições (posso usar para fazer um link do potencial do comitê gestor ser um link de continuidade e consequência dentro do próprio sistema, para municiar alta direção com as questões e até mesmo nas transições de governo ser um elo ou solução de continuidade[...])</p> <p>vai facilitar, vai entender a dinâmica, a importância do Cepa e das câmaras técnicas, dos comitês gestores dentro de uma política pública para a agricultura.</p>	<p>forte. Tudo funciona em torno disso. Todo nosso sistema financeiro tá ligado ao nosso programa, é o orçamento programa. Então não adianta o Cepa falar que tem que fazer um comitê gestor, tem que ser isso e aquilo. se isso não tiver com o orçamento conectado dentro do nosso plano, fica só na boa intenção.</p>	
<p><i>Assimetria Informacional</i></p>	<p>a importância do Cepa e das cts tem que ser visto pela sociedade mineira como um mecanismo transparente, efetivo, de cobrança da gestão pública por que assim haverá permanentemente um diálogo entre setor público e o setor privado.</p> <p>[...] o local adequado dessa aproximação desses setores, sem dúvida, são as câmaras.</p> <p>[...] nós sabíamos exatamente os volumes de recursos que eram aplicados por região, por cadeia produtiva e tínhamos uma participação de acompanhamento dentro das cadeias, como se fala[...]dentro das áreas do banco..é carteira agrícola de cada banco nós tínhamos um representante,[...]</p> <p>[...] esse nível de informação tinha desaparecido.</p> <p>Não só redutor de assimetria mas também de bom senso daquilo que importante para a cadeia que o setor público teria a obrigação de ajudar a resolver.</p> <p>Por que não necessariamente ajudar a reduzir a assimetria você vai conseguir uma boa informação, não. Diminuir a assimetria com a discussão para obter um consenso. Apesar de que todo consenso nivela por baixo, como diz a Margareth Tchather.</p>	<p>vou dizer para você, há uns três anos nós estávamos com o preço de 500-550, há uns três anos atrás e aí uma estimativa que veio e jogou os preços por terra, a expectativa era de 600, e aí veio caindo 500 450 então houve um movimento muito forte.</p> <p>[...]mas aí a gente reforçou e fomos buscar mais informações e encaminhamos e aí foi revisito a posição do ministério e o município foi[...] JM a portaria do ministério foi alterada. JAlb Foi alterada.</p> <p>O drawback voltou pra importarmos o conillon devido à seca que ocorreu há dois anos no café e os produtores também falando que havia um volume significativo para atender as indústrias, mas as indústrias falando que não, que queria importar. E aí a veio produção e se superou. Mas também é uma dificuldade porque não tendo essa informação[...] JM é uma assimetria de informação novamente né. Já É</p> <p>A secretaria tinha uma deficiência quanto a informação. E essa informação aqui no caso, um formulador de políticas públicas teria que sempre acionar a Emater, a Epamig, o Ima e a Ruralminas por informações. Então o secretário Silas na concepção dele havia a necessidade de criar referências em termos de informação e ele partiu primeiro para o café, o centro de inteligência do café, foi a época contratada a Ufla e ela desenvolveu um centro de inteligência e esse centro de inteligência era diariamente abastecido com informações, tinha uma equipe lá da administração rural que era responsável. Fizemos com a Embrapa milho e sorgo o centro de inteligência de milho. Assumimos ou fizemos um termo de cooperação. Com a Embrapa gado de leite fizemos o centro do leite. Fizemos com a Ufla o centro de inteligência da batata. Com vicosá fizemos o centro de inteligência de soja e feijão.</p> <p>JM E esses centros de inteligência podemos dizer que um dos objetivo deles era municiar as cts com dados e informações tb. Já não só as cts, mas o sistema como um todo.</p>	<p>(sobre o papel do plano setorial como redutor de assimetria entre público e privado) [...]concordo. Até aí. Como exercício foi ótimo.</p>	<p>(mapeamento) Então, isso saiu lá da ct, essa necessidade tá lá no plano setorial. Por que o que acontece, essas informações do café, de mercado, são muito tendenciosas. O cara que quer baixar o preço fala que vai produzir tanto e outro[...]então fica aquele jogo de interesse na questão de safra. Então com o mapeamento a gente espera no mínimo reduzir isso. Então está sendo feito um trabalho muito interessante e vai mapear todas as lavouras do estado, vamos ter uma área muito próxima da realidade. Então a partir dela, porque produção é produtividade vezes área. Então você já vai ter uma informação muito mais qualificada em relação à safra, ficamos menos vulnerável a questão de mercado, interesses de mercado.</p> <p>Eles estão falando que vai ter uma supersafra de 60 milhões de sacas, com essa falta de chuva eles insistem nisso</p> <p>(sobre as previsões de safra do USDA) Talvez eles saibam melhor do que nós mas falam outra coisa.</p> <p>JM Exato, eles tendem a prever safras maiores e joga preços para baixo. LK É. a gente procurou trazer para esse projeto também a Conab por que os números dela são bem diferentes. Eles estão junto com a gente. Se a gente conseguir soltar uma previsão bem robusta com todos esses envolvidos, então aí a gente pode enfrentar[...]</p>
<p><i>Legitimidade (importância do Cepa)</i></p>	<p>ele tinha que vir do triangulo mineiro para conduzir os trabalhos aqui com recursos próprios. Por conta própria.</p>	<p>tem amparo legal e é um instrumento espetacular por que você traz a sociedade para auxiliar, ele é um órgão consultivo envolvendo o governo e os vários segmentos produtivos, federação da agricultura, federação dos trabalhadores,</p>	<p>É isso aí teve, até aí foi. O próprio setor debateu, levantou, priorizou, viu potencialidades, viu limitação. Tudo isso foi feito.</p>	<p>[...]é fazer isso ficar mais forte por que na nossa opinião é muito legítimo a ct. Esse pessoal conhece, sabe como é que funciona. Por que quem está ali são pessoas que realmente convivem com</p>

		<p>organização das cooperativas, o CREA participa, o crmv também participa[...]</p> <p>Então é o fórum máximo para discutir a questão do setor. Não é deliberativo é consultivo. Então eu entendo que o secretário diante de questões relevantes para o setor ele tem todo esse colegiado para auxiliá-lo na tomada de decisão. Sabendo utilizar é de vital importância.</p> <p>Eu vejo que tivemos em alguns períodos poucas reuniões do conselho, era mais festiva, fazia uma reunião por ano, era uma prestação de contas e não para discutir ou antever um planejamento, uma proposta.</p> <p>o Cepa tem muito da linha do secretário, nesse período foram oito secretários. Então cada um tem um estilo e um objetivo. Alguns entenderam o Cepa como um importante instrumento. Então é muito do estilo.</p>		<p>aquela atividade, com aquela cadeia. Então eles sabem na pele os problemas com aquela cadeia. Então é um fórum muito legítimo que a gente está abrindo mão, na verdade, de estar consultando, estar usando mesmo mais.</p> <p>[...] (política pública de certificação) um dos fóruns legítimos para nós discutirmos isso é nas cts.</p> <p>Pode o Cepa apontar política que está escrito entre as atribuições dele aprovar, apontar política e se ele realmente funcionar como está previsto o secretário perde um pouco o protagonismo. São pontos complexos de tratar mas tinha que achar a saída por que na minha opinião é muito bem pensado, assim na minha opinião, o Cepa, as cts, muito legítimo. É a oportunidade de a Seapa ter mais conexão com o setor privado, ser mais útil a sociedade.</p>
<p>Representatividade</p>	<p>[...] a representatividade de determinadas cadeia produtivas merece uma atenção especial.</p> <p>Por que não necessariamente ajudar a reduzir a assimetria você vai conseguir uma boa informação, não. Diminuir a assimetria com a discussão para obter um consenso. Apesar de que todo consenso nivela por baixo, como diz a Margareth Tchather.</p> <p>[...] é perfeitamente viável que é o melhor mecanismo esse de você estabelecer a prioridade ouvindo o setor industrial e agroindustrial, o setor produtivo e o governo, por que o governo pode mas não pode tudo.</p>	<p>Eu acho que houve uma multiplicação de muitos conselhos e aí o estado e as próprias entidades já colocam uma mesma pessoa só para ir a todos os conselhos e que muitas vezes já não tem nem mesmo uma representatividade da própria direção.</p>		<p>Agora nós estamos fazendo o ajuste da política pública, a gente quer consultar as cts tb. Nós vimos essa força deles.</p> <p>Repito, acho que a ct é legítima demais, ela tem representantes da aera mesmo.</p> <p>Importante para o setor talvez não tanto para as torrefações mas para o produtor que é o nosso público. [...] é o mais vulnerável. Fica com a menor parcela da renda.</p>
<p>Credibilidade</p> <p>Relevância política impressa pelo titular da pasta</p>		<p>É um fórum muito importante. Eu vejo só que nós tivemos após a ditadura uma vulgarização da criação de conselhos. O papel do conselho torna-se até um pouco cansativo, os fóruns não têm muita objetividade.</p> <p>Vejo que ela é essencial nós precisamos, a dinâmica é sempre estarmos sintonizados com o setor e reformulando. Esse modelo foi implementado no ministério da agricultura que vem sendo conduzido, o secretário Silas brasileiro foi para o ministério e ele levou esse modelo. Esse modelo e ele levou até um assessor, o Aguinaldo Silva. E o Aguinaldo implantou lá e hoje funciona as CTS e esse modelo também expandiu para outras secretarias.</p>	<p>(fala geral) Agente percebeu que houve uma resposta muito boa desse estímulo que o governo deu exatamente dentro da questão de regulação, acompanhamento, de coordenação. Então essas pautas que foram levadas as cts, todas foram bem atendidas, foram bem articuladas. Vou dizer que toda câmara tem sua capacidade de articulação.</p> <p>(falando sobre a participação de secretários de estado nos conselhos e composição de conselhos com ou sem secretários de estado) Os caras têm agenda própria. Então eles não querem entrar em conselho, querem coisa mais importante, por exemplo, segurança alimentar digamos. Acho que secretário vai ficar sentando para discutir estratégia, não! Não vai! Bota o técnico dele mas ele não fica.</p>	<p>A gente vê que algumas ações, isso é até respeitado lá fora. Citar agora um exemplo agora da revisão da ADN 74</p> <p>(fala geral sobre o Cepa – problema talvez seja o não reconhecimento do próprio titular da pasta – imprimindo a falta de credibilidade) Eu acho que essa mudança constante de secretário tem muito a ver com a eficiência do conselho por que se o secretário entender que o conselho é importante, que ele quer ouvir o conselho. Tem tantos temas complexos né, como aqui a extinção da ruralminas, jaiba, uma série de coisas, Ceasa. São coisas que nunca resolve, se arrastando há vários anos. Quem Sabe se o Cepa poderia ajudar nisso. Trazer o Cepa. Tem pessoas importantes do setor. Então o Cepa vai depender muito do secretário. Então o secretário de agricultura tem mudado muito. Acho que tem prejudicado. Alguns talvez pensam, não sei se é isso, que se empoderar muito o Cepa é, ele talvez perde um pouco o poder.</p> <p>(mudanças de governo – o processo político) Afeta muito, muito. Por que igual se eu te falar, se chega aqui um secretário que fala que quer fazer o Cepa funcionar pelo menos mais próximo do que ele foi pensado e der atenção e buscar parcerias, realmente eu acho que teria outro dinamismo. (o atual governo está terminando)</p>

<p>Resultados CT Café</p>		<p>[...]a ct teve um papel crucial no desenvolvimento desse programa que definiriam linhas como centro de excelência, centro de inteligência do café, a certificação iniciou toda nesse período.</p> <p>Então essas estruturas que foram idealizadas, foram idealizadas na câmara técnica do café com a participação de um grupo que fazia a gestão do projeto estruturador Agrominas que depois foi mudando mas os representantes do comitê gestor da ct participava dentro do grupo que era o gestor do Agrominas, então tinha um recurso, esse foi um período que teve um avanço ou seja, as determinações dentro da ct eram definidas, tinha um cronograma de execução, tinha um projeto de que as metas eram cumpridas e os recursos eram liberados. Então funcionou muito bem por um período de 8 anos.</p> <p>Então esse trabalho que iniciou lá nas cts definindo as prioridades e mostrando a importância de certificar os cafés, ou seja, produzir café diferenciados, iniciou lá nos trabalhos das cts e a gente entende que o papel do estado foi um longo período, consultores estiveram participando, técnicos da Emater, o ima é hoje o organismo de certificação, tem amparo legal para certificar e tem respaldo de instituições certificadoras, entidades que dão a condição para certificar[...]</p> <p>(geoprocessamento) Então os técnicos já fizeram muito a parte de levantamento, tudo. Então está bem avançado, é um resultado da câmara, primeiro estamos fazendo o levantamento do parque. A expectativa é avançarmos, isso repetimos, desenvolver a metodologia para estimativa da produção.</p> <p>(ctscr) [...]é uma câmara temática que o mote principal dessa câmara foi o programa chamado Minas + Seguro. Nós tínhamos vários programas nessa época, Minas Leite e ai optou-se pelo nome Minas + Seguro. Um programa de subvenção ao crédito rural, no período que foi de acho que de 2007 até 2010 foram aportados 5,9 milhões.</p> <p>[...] Foi uma reivindicação, é uma reivindicação do setor esse programa de subvenção. A faemg enviou várias manifestações de apoio. A demanda era de 30 milhões por ano.</p>	<p>a cadeia do café, eu lembro de um exemplo do zoneamento de café que houve uma questão crítica que regiões tradicionais na produção de café, houve um zoneamento que dizia por exemplo, que uma região de Manhuaçu não era apta para a produção do café sendo que é uma região tradicionalíssima na produção do café. Houve algum problema de metodologia e a camara entrou atuou, foi com Epamig, foi junto ao ministério e conseguiram reverter o processo.</p> <p>(minas + seguro) É a de seguro e crédito, ela também atua bem, assim ela atua bem mas como é muito regulado, o crédito e o seguro. Aquele programa que nós tínhamos aqui, infelizmente por que questões financeiras puramente não conseguiu evoluir. JM mas você considera que foi um resultado[...] [...] Acho que foi uma conquista grande que teve aqui na secretaria como prestação de serviço, a questão financeira especificamente aqui, mas nós conseguimos com o apoio da câmara e da equipe aqui estruturar quanto à lei, decreto que virou referencia para outros estados e Brasil. Hoje temos discutido mas praticamente só São Paulo que coloca um recurso expressivo na complementação do seguro. A própria união tb retirou um pouco de recurso. Ou seja a própria política em si perdeu um pouco de força.</p> <p>(M+S) Temos a lei, decreto, autorização, a rubrica. É só colocar a gente opera novamente.</p> <p>(resultado geral – todas cts) [...] as cts dentro de sua maior ou menor capacidade de se articular, dos setores, elas dão as respostas. Talvez falte respostas nossas as demandas que surjam lá mas sempre que são acionadas com temas de fato importantes, elas realmente se mobilizam, dão a resposta.</p> <p>As cts, repetindo, todas vezes que são acionadas respondem e com qualidade.</p>	<p>Eu tava vendo, foi uma demanda do plano setorial do café o mapeamento do café e está concluído agora, né. Não sei se você chegou a ver lá ontem o mapeamento das lavouras de café do estado, na semana internacional do café.</p> <p>Então, isso saiu lá da ct, essa necessidade tá lá no plano setorial. Por que o que acontece, essas informações do café, de mercado, são muito tendenciosas. O cara que quer baixar o preço fala que vai produzir tanto e outro[...]Então fica aquele jogo de interesse na questão de safra. Então com o mapeamento a gente espera no mínimo reduzir isso. Então está sendo feito um trabalho muito interessante e vai mapear todas as lavouras do estado, vamos ter uma área muito próxima da realidade. Então a partir dela, porque produção é produtividade vezes área. Então você já vai ter uma informação muito mais qualificada em relação à safra, ficamos menos vulnerável a questão de mercado, interesses de mercado.</p>
<p>Problema Zoneamento Café</p>	<p>O próprio trabalho que você falou de adequação da condição agroclimática para efeito de risco climático, nós tivemos que acertar o zoneamento com a Embrapa, com a Epamig, com a Emater.</p>	<p>Os produtores reagem pela dificuldade no crédito e a secretaria através das câmaras tem contribuído no sentido de preparar uma documentação para mostrar que o fato apresentado pelo ministério não condiz com a realidade. Normalmente o que ocorreu e ocorre. A ct faz uma solicitação ao secretário da agricultura, normalmente vem acompanhado por um laudo da Emater registrando se existe a cultura, o período de plantio, fazendo uma justificativa técnica, a Epamig apresenta um estudo de zoneamento para a cultura para o municípios ou vários municípios. Normalmente é acompanhado também de um ofício do sindicato dos produtores, dos trabalhadores, câmara de vereadores, do prefeito e toda essa documentação forma um dossiê que o secretário encaminha ao ministro pleiteando, solicitando que a equipe lá avaliar a questão do zoneamento naquele município.</p> <p>foi uma conquista relevante aos produtores por que é uma atividade que requer o crédito rural que é um instrumento de política publica importante e que estando fora do zoneamento, não tem acesso ao esse crédito.</p>		<p>Então o crédito é muito importante. Ele é fator realmente de desenvolvimento, não tem dúvida. Então uma ação dessa que estava impedindo uma região de crescer por causa de, ate uma informação equivocada talvez, a ct foi lá e pela legitimidade, pela representatividade, pelos argumentos, foi lá e mudou a realidade.</p>

		[...]há uma manipulação muito grande na questão dos estoques e até da estimativa da produção do café. Toda vez que há o lançamento no período que o preço está baixo ou está alto, ela gera uma reação no mercado e a ct segue identificando a necessidade de dados mais confiáveis não acreditando que dados do IBGE, DA CONAB, do USDA, OIC, então uma confusão, uma confusão não, uma discrepância e a preocupação com os interesses envolvidos né. Principalmente por que os estoques são formadores de preço[...]		
<i>Plano Setorial (é também um resultado) (construção participativa)</i>	<p>Não só foi fundamental, mas para dar objetividade por que numa cadeia produtiva do café tem 50, 60 ações para serem desenvolvidas[...]</p> <p>[...] acho que o plano setorial, para mim sem indicação de quais são as áreas prioritárias que você vai trabalhar, fica disperso, atinge ou atira para todo lado.</p> <p>Não só redutor de assimetria mas também de bom senso daquilo que importante para a cadeia que o setor público teria a obrigação de ajudar a resolver[...]</p> <p>(plano setorial construído e referendado pela ct) Com certeza, eu apadrinhei esse trabalho e tenho que acreditar no que estava fazendo se não fica ruim.</p>	<p>Em vários anos foram formulados plano setorial para cada cadeia, foi publicado o plano setorial, então o plano fazia uma análise dos entraves, das potencialidades do seguimento antes da porteira, no setor de insumos, dentro do próprio setor. Existiam e existe os planos setoriais.</p> <p>[...] é o plano é estratégico mas o que eu sempre comentei com o pessoal é que faz um plano com visões, mesmo tendo um plano setorial de curto, médio e longo prazo[...](interrupção) JM ouve uma construção efetiva desse documento junto com a câmara técnica, se realmente ouve uma discussão, uma elaboração? Já o plano é essencial para a condução do trabalho. O que eu percebi é que a não realização das atividades ou reformulação do plano levando ao desestímulo entendeu[...]. você faz um plano acreditando que você vai executar mas muito em cima de reivindicações e aí não se avança.</p>		<p>Plano setorial é sempre importante por que é o que você falou, é uma discussão com quem compreende o processo, quem entende, está vivendo os desafios da cadeia. Então eles estão discutindo ali o que é importante. Então é muito legítimo. Não tem dúvida.</p> <p>(plano setorial construído junto a ct) É muito relevante, igual eu lhe falei, sempre surge ali de fato são os problemas da cadeia. O que falta as vezes são os próprios dirigentes, os próprios secretários terem aquilo como uma fonte de consulta para até mesmo formulação de políticas públicas etc, posso falar isso no final então assim me parece que o Cepa na época que você falou estava mais efetivo por que hoje não está tendo esse tipo de trabalho que você citou ai, mas com certeza o plano setorial é fundamental, tem que fazer parte.</p>

Fonte: os autores

Tabela 2 - Categorias de análise desenvolvidas para a interpretação dos dados. Entrevistados G5, G6, G7. CT do Café.

<p><i>Categoria de análise</i></p>	<p><i>Falas dos entrevistados: coord. CT Café G5</i> Representante da Faemg nas CT do Café Estadual e Federal. Presidente da comissão estadual do Café da Faemg. Presidente da comissão nacional do café da CNA. 15 anos vice-presidente da Faemg. Atualmente é diretor tesoureiro. Produtor de café. Engenheiro de telecomunicações</p>	<p><i>Falas dos entrevistados: CT Café G6</i> Engenheiro agrônomo Ufla 1970, mestre em fitotecnia. Trinta e oito anos de Emater. Dezoito anos como coordenador geral de culturas da Emater. Coordenador do Programa do Café.</p>	<p><i>Falas dos entrevistados: G7</i> <i>Engenheiro agrônomo, mestre em economia e especialização em irrigação. 37 anos de experiência. 7 anos na Seapa. Coordenador do Certifica MinasCafé. 24 anos de experiência com café.</i></p>
<p><i>C. Setorial X C. Técnica</i> <i>Categoria: organização e planejamento</i></p>	<p><u>Existem algumas câmaras que realmente a performance dela afeta todo o setor[...]</u></p> <p>[...] cada atividade agrícola tem a sua demanda específica.</p> <p><u>A partir do momento que cada câmara cuidou do seu setor, de sua atividade fim, as coisas melhoraram.</u></p> <p><u>As pessoas ficaram mais motivadas a participarem sabendo que aquilo que ela falava, aquilo que ela sugeria poderia impactar positivamente ou negativamente na sua atividade.</u></p> <p><u>[...] foi um avanço muito bom.</u></p>	<p>(é uma maneira correta de organizar?) [...] eu acredito que sim[...]</p> <p>Acho que <u>misturar câmara setorial com temática complica um pouco. Você acaba perdendo o foco.</u></p> <p><u>[...] permitiu que se abrisse um leque onde as pessoas pudessem trabalhar, estudar, e estabelecer propostas e proposições com o foco dirigido o que, antes, isso ai não era possível</u></p>	<p>(fala geral, Cepa e cts) é claro que como um ambiente de discussão e de proposição, certamente que sim. Eu quero crer até que na concepção, quem concebeu essa proposta de trabalho até tivesse em mente isso, que a ct fosse mais propositiva. é claro que como um ambiente de discussão e de proposição, certamente que sim. Eu quero crer até que na concepção, quem concebeu essa proposta de trabalho até tivesse em mente isso, que a ct fosse mais propositiva[...]</p> <p>Não sei[...]</p>
<p><i>Composição mínima 7 a 14 instituições</i> <i>Categoria: representação qualificada</i></p>	<p><u>[...] no Cepa nós temos governo e iniciativa privada.</u></p> <p><u>Quem são os atores do nosso negócio? Se você coloca até 14 pessoas para discutir um assunto relacionado aquilo que eles mexem, eu acho interessante.</u></p> <p><u>fosse invés de você discutir no atacado, uma política que abrange os setores, uma política que realmente vem de encontro à grande maioria dos atores daquela reunião.</u></p> <p><u>Você começa a discutir muito varejo e assim a reunião se perde e ela se torna cansativa e não atinge o objetivo que é justamente discutir os grandes temas relevantes à atividade</u></p> <p><u>Eu acho que primeiramente quem deveria ser convidado são pessoas que tenham interesse.</u></p> <p>[...] para não ficar uma coisa muito inchada,</p>	<p><u>Sim, eu acho que foi um medida correta sim. Azeitou mais as engrenagens da câmara especificamente em cada atividade.</u></p> <p>[...] embora eram sete e 14 instituições, se identificasse que havia uma instituição fora, que não pertencia à câmara mas poderia fazer jus em integrar a câmara e ajudar a contribuir para o desenvolvimento da atividade [...]</p> <p>Sempre, aqueles que tocavam a bola para frente, sempre estavam presentes.</p> <p><u>[...] não há dúvida também que se você tem um limite mínimo muito estreito, você acaba prejudicando.</u></p> <p><u>[...] tiver um máximo onde a gente, vamos considerar o seguinte, tem mais participantes do que pessoas que queiram contribuir, acabar prejudicando também</u></p>	<p><u>há dois pontos que precisam ser considerados, um é ela trabalhar, ser mais operacional e nesse sentido ela ser menor, certamente é melhor. Por outro lado tem a questão de legitimidade que quanto mais você agrega entidades e instituições, você certamente amplia a legitimidade.</u> Eu não sei qual deveria ser o ponto ideal de equilíbrio ai. Realmente eu não saberia dizer. Realmente são dois pontos que deveriam ser observados mas eu não sei dizer qual seria o ponto de equilíbrio.</p>
<p><i>Participação majoritária obrigatória do setor privado (artigo 11, § 2º).</i> <i>Legitimidade</i> <i>Legitimidade Setorial</i></p>	<p><u>[...]mas que a maioria tem que ser do setor privado, eu não tenho a menor dúvida quanto a isso, até porque quem gera emprego, gera riqueza, somos nós.</u></p> <p><u>Eu acho que o governo, é essencial para ele, entender o que nós estamos falando</u></p> <p>[...]</p>	<p><u>[...] sim, eu acho que é coerente sim por que a parte mais interessada no caso é o setor privado.</u></p>	<p><u>Eu considero que isso é positivo que tenha representação de ambos os setores. Acho que isso agrega um item importante que é a pluralidade de opiniões, a pluralidade de demandas e percepções. Acho que nesse sentido é sim importante.</u></p> <p>Eu tenho certeza que essa pluralidade é benéfica.</p> <p><u>Se for propositiva ai muda um pouquinho. Se for apenas para apresentar um lista de reivindicações, ai talvez não fique tão bem caracterizada essa pluralidade, essa necessidade.</u> Eu responderia isso em tese apenas. Eu acho que ela tem que ser o máximo plural mas não saberia qual a composição ideal.</p> <p>A representação privada é fundamental, isso a gente não tem dúvida. Agora eu acho que fio condutor, veja uma coisa, algo que poderia ser um ponto de partida de qualquer ct seria uma capacitação desse pessoal, para o entendimento pleno do papel de cada um deles. Eu acho que seria uma contribuição importantíssima. A partir daí eu tenho a impressão de que as coisas fluiriam com bastante naturalidade no sentido de se tornarem propositivas. É claro que tem que ter a representação do setor privado, isso é indiscutível. Agora, eu acho que isso pode ser alternado. Pode ser uma determinada câmara tem do setor privado e outra do setor público.</p>

<p><i>Coordenadores das câmaras técnicas devem ser do setor privado (regra informal)</i></p> <p><i>Vivência real e redução da assimetria informacional</i></p>	<p>Sem problema algum. Sem problema algum. E acho também que deva haver a possibilidade e nós temos hoje dois anos, de oxigenar. Eu acho que a performance, todos os que estão lá estão de alguma forma contribuindo para o desenvolvimento do nosso negócio em minas gerais.</p>	<p>Sim. Porque eu considero o seguinte. Eu fui relator durante uma década e meia. Se me colocassem como coordenador eu não teria condições de exercer a função de coordenador porque eu dependeria da minha empresa e a carga de trabalho, ela era muito grande. Então uma coisa ia ficar ruim: ou eu iria ser um bom coordenador ou iria ser um péssimo coordenador estadual de café pela emater.</p> <p><u>[...] eu acho que o coordenador também nesse caso do setor privado, tem que ter, eu considero aqui o seguinte que o relator é técnico mas o coordenador tem que ser, principalmente, político.</u></p> <p><u>Militando a cafeicultura como um todo.</u></p> <p><u>Ele representa o setor e é respeitado pelos outros setores.</u></p> <p><u>Ele tem que ter o conhecimento da cadeia</u></p> <p><u>Ele tem que estar politicamente ligado às diversas classes dentro da política do Estado. Ele tem que ter o aval da cadeia como um todo.</u></p> <p><u>Ele tem que ser recebido pelos diversos setores da cadeia.</u></p> <p><u>[...] se for uma pessoa que não tem a visão de cadeia, ele vai ficar meio desorientado[...]</u></p> <p>[...] trabalho da pesquisa, do ensino que está trazendo ao produtor. Então os elos da câmara eles tem que estar bem azeitado. Então eu sempre dizia o seguinte, né: a graxa que faz esses elos correrem é justamente coordenador e relator. Uma câmara só vai ser boa se ela tiver coordenador e relator bons que queiram fazer alguma coisa e estejam constantemente colocando graxa entre os diversos elos.</p>	<p>[...]Não acho que isso é o ponto nevrálgico que vai mudar o rumo da história, não acho que seja não. Até por que <u>se ela for propositiva, talvez isso perca um pouco de relevância, se ela for reivindicatória, talvez. Então não sei se tem mais a ver com o perfil do condutor do trabalho.</u></p>
<p><i>criação dos comitês gestores das câmaras (Resolução 727 de 07/12/04)</i></p> <p><i>interlocução técnica e execução (interlocução técnica e consequência)</i></p>	<p>O grande problema foi, é, e provavelmente continuará sendo é transformar as demandas oriundas desse setor, realmente, em leis, em projetos que melhorem a vida do cafeicultor, do negócio café como um todo.</p> <p><u>o mais importante é você transformar aquelas demandas que são sérias, que são proveitosas e que são urgentes, em trazê-las para a realidade e colocar em campo</u></p> <p><u>[...] o que eles fariam era a interação, era a proximidade da realidade daquilo que se pede e daquilo que se faz.</u></p> <p><u>[...] o perfil é justamente operacionalizar aquilo que se decide na câmara, fantástico tem o nosso apoio e sempre teve o nosso apoio.</u></p> <p><u>[...] pessoas que possam traduzir o pedido em realidade.</u></p> <p><u>[...] nós entendemos como melhoria, como um link entre aquilo que se pensa e aquilo que se faz, é muito interessante.</u></p>	<p><u>Se fazia uma reunião e ficava uns assuntos pendente e não tinha responsáveis por aquilo. Aquilo se perdia e depois na próxima sessão, voltava a cobrar.</u></p> <p><u>[...] o comitê gestor, eles nas reuniões trabalhavam, pegavam os assuntos e discutiam. Se não tinham o conhecimento necessário no assunto, eles buscavam as pessoas que tinham conhecimento, traziam essas pessoas[...]</u></p> <p>sim. Ele dava dinâmica a coisa. Dava dinâmica.</p> <p>se nós não tivéssemos por exemplo as câmaras setoriais, não tivéssemos os comitês gestores, não tivéssemos o Cepa, tudo integrado, com planejamento, com foco, com objetivo comum dentro do estado, <u>como que eu iria numa universidade buscar um PhD fazer uma palestra gratuita para 1000 cafeicultores no interior</u></p>	<p>Não emitiu opinião.</p>
<p><i>Assimetria Informacional</i></p>		<p><u>[...] é um trabalho da câmara de conversar com o setor e buscar alternativas melhores.</u></p> <p><u>Agora, qual a forma mais rápida de nós levarmos essa tecnologia? A forma mais rápida é nós aproximarmos o pesquisador do produtor. Como nós vamos fazer para aproximarmos esses dois? Ora, nós vamos colocar numa propriedade, numa fazenda, numa demonstração, num evento, esses dois juntos</u></p> <p><u>Então o Cepa, os comitês gestores, as câmaras, elas tinham um papel essencial. Ela aproximava as pessoas, fazia a cadeia rodar e os integrantes da área deles conversavam.</u></p> <p><u>São coisas importantes que estão sendo transmitidas ao produtor.</u></p>	

<p><i>legitimidade</i></p>	<p>[...] o governo, ele tem a teoria e tem a forma de concentrar as demandas em leis, em projetos que atendam ao setor. Agora, a sensibilidade de quem exporta, de quem produz, de quem processa, de quem trabalha na atividade, nós temos.</p> <p>[...] muitas vezes quem está contribuindo de repente está abrindo mão de muita coisa para estar lá.</p> <p>Sem dúvida nenhuma. Nós vamos estar na mesa conversando com todos os setores ligados aquela área com pessoas do governo que conhecem até onde nós podemos ir.</p> <p>Se existe recurso, se existe boa vontade, se é prioridade. Ou seja, de graça o poder público tem em mãos aquilo que o setor precisa. Ele não precisa de contratar consultoria, nada. Nós fazemos isso gratuitamente e com muita boa vontade. O que nós pedimos é justamente isso que seja aprovado, que seja prioritário tudo aquilo que todo o setor, seja primário, industrial, exportação, definiu em conjunto como medidas que beneficiem o setor como um todo sejam levados em consideração e principalmente seriedade como política de governo.</p>	<p>entendo aí que as cooperativas, os produtores, os representantes dos produtores são as cooperativas. A indústria, a comercialização, esses são fatores importantíssimos e, são justamente, os problemas nascem não mão deles e deverão ser trazidos para que o setor público, no caso, se tiver condições, ajudasse a resolver o problema</p> <p>se nós não tivéssemos por exemplo as câmaras setoriais, não tivesse os comitês gestores, não tivesse o Cepa, tudo integrado, com planejamento, com foco, com objetivo comum dentro do estado, como que eu iria numa universidade buscar um PhD fazer uma palestra gratuita par 1000 cafeicultores no interior</p>	<p>Sem dúvida! Em tese sim. Acho que a ct é um espaço legítimo de discussão de política pública e o programa é uma política pública, com certeza.</p>
<p><i>Representatividade</i></p>	<p>Quando eu digo o setor como um todo, no setor privado, eu estou dizendo na questão do café, a produção, a cooperativa, a produção sindical, a cooperativa, o industrial, o solúvel e o exportador.</p> <p>[...] todos são importantes na cadeia café.</p>		<p>mas tem tb uma representatividade bem interessante da sociedade civil, então ela tem tb no seu componente político tb uma ação que deve ser mensurada, deve ser considerada,</p>
<p><i>Credibilidade Relevância política impressa pelo titular da pasta</i></p>			
<p><i>Resultados CT Café</i></p> <p><i>No caso da licitação por qualidade – novo processo para impedir a ocorrência do oportunismo - risco moral</i></p>		<p>[...] eu considero o seguro rural de intempéries principalmente, na cafeicultura como um todo. Logo depois foi feito um fundo para amparar tudo isso. O birô de inteligência do café que surgiu como um centro de inteligência que depois se transformou num birô de inteligência que ainda é trabalhado, coordenado pela UFPA. Os centros de excelência do café [...]</p> <p>O programa de certificação, de marketing. O concurso de qualidade do café. O circuito mineiro de cafeicultura. A produção de mudas pela nossa coirmã, não só a Epamig, como o IAC, a Embrapa e etc.</p> <p>No sentido de diminuir cultivares perfeitamente adaptadas as condições locais com produções estáveis fazendo com que a bi anualidade do café viesse diminuindo.</p> <p>O programa de defesa sanitária e nessa caso especificamente sobre o nematóide, né. A criação, não sei como está isso hoje, a criação da plataforma tecnológica do café, uma web2 para movimentar e acertar a rede de comercialização de café no estado. O programa agrominas[...]</p> <p>Outro que acabei lembrando também foi a aquisição de café pelos órgãos públicos e através disso aí o programa de pureza do café, onde o governo conseguiu emitir um padrão mínimo de pureza, de qualidade que os órgãos públicos, principalmente, pudessem comprar. Porque a gente comprava café, nesse café comprava ele, às vezes o fornecedor do primeiro mês entregava um café duro e aí quando chegava já no segundo mês, o café nem classificação tinha.</p>	<p>(subvenção ao seguro rural- em tese) É uma ação relevante. No que pese, recurso público ele depende de uma análise extremamente criteriosa não de um item e sim dos diferentes itens que demandam os recursos de um mesmo dono. A questão de saúde, educação e de segurança publica os que tem uma forte demanda por recursos e muito legitimamente. As demais áreas vão pleitear de um mesmo bolo de recursos dividindo esta prioridade. Eu acho que o seguro é algo importante, importantíssimo. A subvenção dele dentro do montante que vai acontecer e tb da questão da temporalidade e da circunstância é extremamente discutível, extremamente discutível. É tb papel de governo, por exemplo, diminuir as diferenças entre as diversas regiões daquela unidade que ele administra. Então por exemplo, regiões que tem menos condição, que enfrenta mais dificuldade do ponto de visto climático, que região de chuvas. É uma política não só econômica mas tb social. E nesse sentido, claro que sim. Agora eu acho que é preciso sim um estudo bastante amplo de que montante e em que espaço de tempo e pra qual circunstância. Eu digo isso pelo seguinte, você João Marcos que tb estudou economia, sabe que a competitividade, ela tem um componente importante e discutível do ponto de vista da alocação eficiente de recursos. E a gente sabe que inclusive do ponto de vista do comercio mundial isso tem tb alguma restrição, criar uma diferencial competitivo. Bom, essa ponderação é do ponto de vista mais puro, do ponto de vista econômico. Mas é claro que como eu disse, tem aspecto social que precisa ser considerado, e nesse sentido claro que sim, eu acho que é uma questão interessante para ser levada as cts, para ser discutido, pleiteado, avaliado.</p> <p>(sobre o programa Certifica minascfé) [...]um dos programas com os quais a gente trabalha na secretaria e certamente o de maior visibilidade é o certifica minas café. É um programa de certificação de propriedades cafeiras no estado que hoje tem abrangência nas 4 regiões cafeiras do estado, sul de minas, zona da mata, cerrado, e Vale do Jequitinhonha caracterizado como chapada de Minas. Ele está a 10 anos em campo e conseguiu ao longo desse tempo, não conseguiu um crescimento muito grande do ponto de vista quantitativo mas se desenvolveu muito do ponto de vista qualitativo, de imagem. Tem uma boa imagem e de certa forma já é conhecido mesmo no exterior, no mundo consumidor de café. [...](alguém deu um recado 36min50seg)[...] Bom esse programa ele, como eu disse a 10 anos que ele está, desenvolveu muito e fomos fazendo aperfeiçoamento ao longo do tempo. Ele tem uma credibilidade muito grande hoje. Hoje a gente é procurado inclusive por entidades internacionais, inclusive outras certificações de renome internacional sediadas no primeiro mundo. E a gente tem feito parcerias que buscam o reconhecimento recíproco, que busca o aperfeiçoamento dos códigos de conduta, que busca a promoção da sustentabilidade no mundo da cafeicultura.</p>

<p><i>Problema Zoneamento Café</i></p>	<p>O setor do café, principalmente, ele precisa de muito financiamento para poder manter a atividade.</p> <p>A partir do momento que municípios que historicamente foram produtores de café, de repente não têm acesso, por uma questão burocrática, uma questão de um entendimento não tão certo, é uma injustiça e um perigo muito grande[...] (sobre a solução encontrada) Esse tipo de coisa no momento certo evitou que muita gente tivesse problemas gravíssimos.</p>	<p>E esse zoneamento está baseado principalmente nessas estações meteorológicas. Agora numa distância de até 140 km você tem o que nós chamamos de microclimas. Então a saída que nos encontramos através da câmara foi identificar as condições edafoclimáticas em loco. E à medida que o município gritava lá nós levantávamos uma série de itens dentro do município. Mostrava por a +b que o município ali tinha as condições exigidas ali para produzir café.</p> <p>, já produzia café há muito tempo. E de posse desse documento a gente remetia esse documento através dos canais competentes, né, e à medida que os municípios foram reclamando, etc nós fomos mandando, levantando, mandando, levantando, mandando e os municípios acabaram sendo enquadrados sem problema algum.</p> <p>O produtor estava alijado do crédito rural, alijado do seguro rural. Estava completamente por fora. Não tinha amparo nenhum.</p> <p>[...] que as unidades edafoclimáticas estão localizadas em pontos muitos distantes, nós vamos ter os problemas de micro climas que é muito característico da região mineira.</p>	<p>[...] é relevante na medida em que é um pleito legítimo de quem o formula. E eu sei tb que apesar de que o nome é ct, qualquer câmara por mais técnica tem o seu componente político, né. Até por que o ponto de corte pra uma determinada ação de uma política pública, ele é definido politicamente. Então mesmo que a informação tem um embasamento técnico ela tem tb seu componente político e como a ct tem ali elementos técnicos, mas tem tb uma representatividade bem interessante da sociedade civil, então ela tem tb no seu componente político tb uma ação que deve ser mensurada, deve ser considerada,[...]</p>
<p><i>Plano Setorial</i> (é também um resultado) (construção participativa)</p>	<p>[...] foi muito importante[...]</p> <p>Muito do que se discutiu lá, algumas caminharam, não deu em nada, algumas não saíram da idéia, algumas evoluíram e realmente viraram produtos que a cafeicultura absorveu, mas a grande maioria dos nossos projetos, das nossas políticas infelizmente, por questões de caixa, por questões de outras demandas, elas não chegaram onde deveriam chegar.</p> <p>(o setor se sentiu ouvido) Exatamente. Confiávamos nisso, trabalhamos nisso e tudo que nós queríamos era justamente que aquela coleção de demandas virasse realidade.</p>	<p>[...]é preciso saber o que o governo está querendo. O que o setor, os representantes da câmara setorial nos diversos itens estão querendo e estão tendo de problema e a partir daí você faz um programa de trabalho para poder as ações contemplar aquilo que se está querendo.</p> <p>[...] na realidade o que ele fez, norteou o trabalho a ser executado durante o ano né. O que deveria ser planejado. Quais são os estudos prioritário deveriam ser executados. Onde que deveriam ser concentrados os recursos. Para onde eles deveriam ir.</p> <p>[...] sim. Isso aí dava um pau danado, nossa senhora. Às vezes você estava com o plano prontinho na mão, você tinha que modificar muita coisa, aquilo perdia a seqüência, perdia a noção de conteúdo, de consistência, você tinha que discutir novamente até as coisas chegarem no devido ponto. Era muito discutido, muito trabalhado[...]</p>	<p>sempre que um grupo de pessoas estiver pensando juntos uma atividade, uma proposta, o planejamento é algo desejável. Eu acho que é sim interessante que aja um plano. Torna as coisas menos casuísticas principalmente.</p> <p>não fica na discussão apenas o assunto do dia, da vez, você tem um plano pensado de forma mais estratégica, tendo uma linha de ação mais estabelecida, algumas estratégias traçadas ali, certamente é desejável. Não conheço a particularidade mas em tese é desejável</p>

Fonte: os autores

Tabela 3 - Categorias de análise desenvolvidas para a interpretação dos dados. Entrevistados G8, G9, CT de Seguro e Crédito Rural.

Categoria de análise	Falas dos entrevistados: G8 Coordenador da CTSCR. Engenheiro agrônomo pela UFCEará e mestrado em extensão pela UFV. 15 anos na Emater MG como coordenador do CR.	Falas dos entrevistados: G9 Eng. Agrônomo UFV. Sempre trabalhou com seguro rural. Cinco anos de Emater. 21 anos na Bemge Seguradora. Desde 1975 trabalha com seguro rural -42 anos experiência. Atua como corretor de seguros. Representa a iniciativa privada.
C. Setorial X C. Técnica Categoria: organização e planejamento	Sim porque funcionou de uma maneira bem mais prática e com resultados mais palpáveis, mais rápidos onde se discutia os diversos assuntos por setor e as ct temáticas davam o suporte, o apoio que cabia a ela. No caso nosso do crédito rural, a gente do crédito rural, a gente permeava todos os outros setores, os setores da economia rural, agropecuária brasileira, tipo a câmara técnica do setor café, da soja, do milho, do algodão, da pecuária e ai sucessivamente e então isso permitiu que as coisas acontecessem e estivessem mais, acredito que <u>fossem mais acreditadas pelo próprio setor rural brasileiro. Agente percebeu que tinha compondo essas câmaras técnicas por diversos setores e a câmara temáticas, entidades da iniciativa privada e também da iniciativa pública e isso possibilitou uma dinâmica muito boa, muito interessante e deu crédito ao trabalho desenvolvido pela secretaria de agricultura e pelo conselho estadual de política agrícola.</u>	<u>O que antes dessa reformulação eram reuniões discursivas. Reuniam uma série de pessoas interessadas naquele projeto, naquela idéia. Discutiam: ah seguro rural tem que ser isso, tem que ser aquilo. Discutiam. Acabou a discussão, todo mundo ia embora para casa e não se resolvia nada. Com a criação dessas câmara setoriais, as coisas ficaram mais adensadas e os assuntos mais bem discutidos</u>
Composição mínima 7 a 14 instituições Categoria: representação qualificada	Sim, funcionou muito bem no caso nosso, na ctscr que trabalhávamos com 8 a 9 instituições, chegamos a trabalhar com 14 instituições e isso, nós tínhamos representantes dos diversos bancos, dos agentes financeiros, tínhamos representantes do seguro rural, tínhamos representantes do próprio governo quando nós tínhamos as instituições que compõem a secretaria da agricultura, enfim, que acho que foi muito bom.	JM Você lembra da questão de composição dos membros, no mínimo 7 e no máximo 14, isso era coerente? Você acha que era coerente? JC Sim, muito coerente? JM Você acha que era possível representar todas as demandas e interesses com um numero entre 7 e 14 instituições? Era suficiente? JC Foi muito importante, era suficiente.
Participação majoritária obrigatória do setor privado (artigo 11, § 2º). Legitimidade Legitimidade Setorial	Plenamente. Plenamente. É porque é o setor que desenvolvia todas as ações. A privada né. <u>Então o setor público era mais no sentido de coordenar e apoiar, né. Apoiar mas que o setor privado deveria ser o gestor deles próprios.</u> A gente percebeu que <u>tinha compondo essas câmaras técnicas por diversos setores e a câmara temáticas, entidades da iniciativa privada e também da iniciativa pública e isso possibilitou uma dinâmica muito boa, muito interessante e deu crédito ao trabalho desenvolvido pela secretaria de agricultura e pelo conselho estadual de política agrícola.</u>	Isso foi nossa preocupação por que antes não tinha praticamente ninguém da aérea de seguros na ct. Nós tivemos essa preocupação de chamar as seguradoras, no caso a Maphre, a Allianz, o sindicato dos corretores de seguros, os indicados das empresas. [...] a idéia era essa, colocar o setor privado de seguros para discutir o problema junto com o público alvo que seriam os agricultores.
Coordenadores das câmaras técnicas devem ser do setor privado (regra tácita informal) Vivência real e redução da assimetria informacional	Então o que aconteceu: nas câmaras setoriais a coordenação de todas elas eram de membros, instituições da iniciativa privada, da sociedade civil. Então no caso das temáticas, pelo fato de as políticas públicas serem conduzidas pelos governos federal, estaduais e municipais que de fato a condução das câmaras passou a ser colocada para coordenação pelo setor público. Foram as únicas, as temáticas.	[...]o objetivo era muito específico, era seguro rural. Não era uma câmara de cafeicultores, tem cooperativas, tem associações. Tem varias entidades. Na nossa era muito específico.
criação dos comitês gestores das câmaras (Resolução 727 de 07/12/04) interlocução técnica e execução (interlocução técnica e consequência)	Na época também dessas reformulações foram instituídos os comitês gestores e, portanto no nosso caso, o comitê gestor de crédito rural e o comitê gestor de seguros. E nesses comitês gestores, de preferência eram colocadas as instituições que eram intituladas placa branca, que eram instituições do próprio governo, para tocar e fazer com que as coisas acontecessem. Era discutido na ct e o que ficasse para ser resolvido, os comitês gestores, no nosso caso de crédito rural e o de seguro rural, desenvolvíamos as ações participando, envolvendo todas as outras instituições que necessariamente fossem para resolver as questões levantadas na ct. Funcionou na época muito bem enquanto nós estávamos lá e você foi um dos membros e nos ajudou muito, participou de fato como relator da ct, então foi muito interessante, foi muito bom, foi uma experiência muito boa. eu considerava na época os comitês gestores, eu como coordenador <u>da ctscr eram dois comitês gestores, então para nós era como se fosse a mola mestra né ou seja, Era quem conduzia e leva de fato a acontecer as coisas que passavam pela ct.</u> Por que o comitê gestor era um grupo menor de instituições, no caso nosso eram quatro instituições que compunha cada comitê gestor. E ali <u>permitia reuniões com mais frequência, visitas as instituições ou entidades que poderiam dar soluções para os problemas através dos próprios comitês gestores.</u> Então eles <u>além de trabalhar e fazer todo o preparo de todo material todo para levar para a reunião da câmara, ele já dava praticamente a solução dos problemas encaminhado para as câmaras e para os setores</u> (inaudível 4segundos). Então foi fantástica a idéia. <u>Exatamente, eram os próprios comitês gestores que não só recebiam mas preparavam as coisas para acontecerem.</u> Era quem organiza basicamente todo o trabalho das câmaras eram os comitês gestores. Como o próprio nome tava dizendo né, ele fazia a gestão das câmaras. E normalmente ele era composto pelo relator da câmara, pelo coordenador da câmara e mais duas entidades né. No nosso caso nós tínhamos sempre dois do estado e dois da sociedade civil, da iniciativa privada. Um era da Faemg no nosso caso. Outro era da parte do seguro e um da secretaria que era o relator e outro da emater que era eu.	<u>e, ao final da reunião, competia ao comitê gestor direcionar os trabalhos. Olha, então nós vamos fazer a ata, vamos fazer isso, vamos fazer aquilo.</u> JM Por a mão na massa para poder dar continuidade aos trabalhos? JC Sim, <u>dar continuidade aos trabalhos.</u> Muito, muito importante. Eu me lembro disso. Ele era o braço direito da câmara técnica. Era quem operacionalizava todas as ações discutidas ali, ele que ia resolver aquelas questões. Muito importante.
Assimetria Informacional		Foi um avanço por parte das seguradoras, principalmente por essa batalha que toda vez que a gente ia as seguradoras a gente falava: olha, isso aqui não tem condição. Os únicos seguros agrícolas que tem são feitos no Brasil é através do banco do Brasil, por que ai goela abaixo. Toma o crédito e me dá o seguro. <u>No mais não é feito mais seguro agrícola. Devido as altas produtividades, um produtor de milho hoje produz 140, 150 sacas de milho por hectare e o IBGE dizendo: ah não é 50 sacos, 60 sacos por hectare, não justifica.</u> JM É uma distorção de informação que compromete o crescimento do seguro? JC É.

<p><i>Legitimidade</i> <i>(importância do Cepa)</i></p>	<p>(discussão conjunta – fator de legitimidade) Exatamente. Tanto que cada plano desses tinha um trabalho que era desenvolvido pelo próprio secretário de estado de agricultura na reunião anual que ele fazia do comitê de desenvolvimento da agricultura(CEPA) e cada setor apresentava o seu plano estratégico, né. Cada setor apresentava o seu plano estratégico né. Cada setor apresentava o seu plano estratégico que era avaliado por todos os setores da agropecuária e do desenvolvimento rural à época.</p> <p>foi um aprendizado muito grande. A gente desenvolveu esse trabalho naquela oportunidade e o apoio que a gente tinha do governo do estado era muito grande, em especial da secretaria de agricultura, né, do conselho estadual de política agrícola que extrapolava a própria secretaria de agricultura. Era composto por diversas instituições que de fato legitimava toda a pujança que tinha e que tem o setor agropecuário do estado de MG.</p>	
<p><i>Representatividade</i></p>	<p>(Continuidade do Cepa) Sim, com certeza. A gente entende que tem que ser fortalecido para a solução dos problemas que são diversos no setor agropecuário. Sem um trabalho planejado e coordenado, onde as entidades, as instituições todas participem, dificilmente a gente vai ter sucesso. Acho que incentivando esse trabalho a tendência é melhorar cada vez mais o desenvolvimento da agropecuária e do setor rural de Minas e do país.</p>	
<p><i>Credibilidade</i> <i>Relevância política impressa pelo titular da pasta</i> <i>Resultados CTSCR</i></p>	<p>A gente percebeu que tinha composto essas câmaras técnicas por diversos setores e a câmara temáticas, entidades da iniciativa privada e também da iniciativa pública e isso possibilitou uma dinâmica muito boa, muito interessante e deu crédito ao trabalho desenvolvido pela secretaria de agricultura e pelo conselho estadual de política agrícola.</p>	
	<p>A gente tem alguns exemplos importantes na condução da ctscr quando nós tratamos em especial na condução do crédito rural. Houve um caso interessante na época, o ministério da agricultura, ao rever o zoneamento agrícola de MG considerou 70 municípios de Minas inaptos, sem condições de ter o zoneamento agrícola para a cultura do café.</p> <p>Uma outra na área do seguro rural foi a instalação pelo estado de Minas Gerais lançou o Minas + Seguro complementando o trabalho que o ministério da agricultura fazia também de seguro agrícola e naquela oportunidade a câmara conduziu e acompanhou e coordenou todo o trabalho da aplicação do seguro agrícola para as culturas do café, milho, trigo, feijão, algodão, enfim foram diversas culturas que foram acompanhadas e aplicadas o seguro agrícola.</p> <p>era a subvenção que o governo de Minas dava para os agricultores poderem acertar o seguro agrícola como também o governo federal também tinha uma subvenção, Minas passou a fazer isso e foi muito importante naquela oportunidade para os agricultores.</p> <p>o que era interessante também é que as cts tinham as cts temáticas e seguro e crédito rural era uma técnica que fazia interface entre as outras cts que tinham objetivo fim, ou seja a ct do café, da pecuária, da bovinocultura de leite, da soja, enfim era um momento, um ambiente, um tema que se discutia e se buscava solução para diversos problemas que estavam acontecendo para diversos setores da agricultura e da pecuária de Minas Gerais.</p> <p>É isso mesmo, exatamente fazendo a interface entre as diversas câmaras técnicas setoriais.</p>	<p>Acho que a grande vitória nossa foi a implantação do programa Minas + Seguro. Não se falava nada, não se existia nenhuma cultura nesse sentido e nós lá na ct soubemos trabalhar muito bem essa idéia que estava totalmente distorcida lá na assembleia legislativa, aí devido as constantes idas junto aos deputados nós conseguimos contornar um projeto inteiramente errado, que não ia levar a nada para um projeto altamente produtivo. Por que existia um projeto da assembleia legislativa criando uma nova cosemig, que foi predecessora da Bemge seguradora.</p> <p>[...] direcionar para criação do Minas + Seguro que eu considero a maior vitória da CT.</p> <p>Outro grande trabalho nosso foi junto as seguradoras no sentido de modificar esse critério de ser a produtividade do IBGE. Fizemos umas séries de reuniões lá, levamos o IBGE lá nas reuniões das CT. Infelizmente não conseguimos êxito mas o pessoal ficou com a pulga atrás da orelha. E agora quando outras seguradoras estão surgindo. Estão muitas resseguradoras no Brasil e estão sendo criadas outras seguradoras. E esses a gente já tá observando que já vêm com mentalidade um pouco diferente.</p> <p>Foi um avanço por parte das seguradoras, principalmente por essa batalha que toda vez que a gente ia as seguradoras a gente falava: olha, isso aqui não tem condição. Os únicos seguros agrícolas que tem são feitos no Brasil é através do banco do Brasil, por que aí goela abaixo. Toma o crédito e me dá o seguro. No mais não é feito mais seguro agrícola. Devido as altas produtividades, um produtor de milho hoje produz 140, 150 sacas de milho por hectare e o IBGE dizendo: ah não é 50 sacos, 60 sacos por hectare, não justifica. JM É uma distorção de informação que compromete o crescimento do seguro? JC É.</p>
<p><i>Problema Zoneamento Café</i></p>	<p>A gente tem alguns exemplos importantes na condução da ctscr quando nós tratamos em especial na condução do crédito rural. Houve um caso interessante na época, o ministério da agricultura, ao rever o zoneamento agrícola de MG considerou 70 municípios de Minas inaptos, sem condições de ter o zoneamento agrícola para a cultura do café. Então naquela época o subsecretário de agricultura de MG, Dr. Marcelo Franco levou a questão para o comitê gestor da CT de crédito rural e o comitê gestor de seguro rural que compõem a CT de seguro e crédito rural do Cepa, conselho estadual de política agrícola. Então naquela oportunidade a câmara se reuniu e fizemos um documento direcionado ao ministério da agricultura que por sua vez solicitou que fosse feito um estudo pedindo que a emater MG e a Epamig, juntamente com a secretaria de agricultura, sob a coordenação da Seapa, desenvolvessem um trabalho que pudesse dar mais condição deles avaliarem aquela situação e de fato foi uma conquista muito grande, muito boa por que foi revisto o zoneamento agrícola e os agricultores passaram a ter direito a fazer o custeio da cultura do café que estava impedido por não poderem ter o zoneamento agrícola.</p>	<p>É, isso foi uma grande vitória.</p>
<p><i>Plano Setorial</i> <i>(é também um resultado)</i> <i>(construção participativa)</i></p>	<p>(importância como medida estratégica) Com certeza. Através desses planos setoriais que a gente conduzia todo o trabalho das cts. Isso era feito por um período e todo ano tinha o resultado.</p> <p>Sim, com certeza. Os planos setoriais estrategicamente eram importantes para a condução dos trabalhos das cts porque ali era planejado, fazia todo o planejamento do ano seguinte e dos resultados que se buscava alcançar naquela oportunidade. Corretíssimo. Exatamente. Todo um trabalho onde se via as metas, os objetivos em todos os setores onde tinha os problemas e planejava.</p> <p>(houve construção conjunta com a ct?) Sim. Sim. Sim, com certeza. Na verdade não só a construção mas a própria ct dentro do próprio setor, ela conduzia a elaboração desses planos estratégicos que seriam os planos gestores das próprias câmaras, dos próprios setores de cada atividade rural.</p>	<p>É, tem que ter um norte. Alguma coisa já planejada para você conseguir os objetivos.</p> <p>JM E você entende que houve uma construção efetiva desse documento junto com a câmara técnica. Foi mesmo discutido, debatido. Não foi uma coisa que veio de cima pra baixo? JC Foi, foi discutido. Não veio de cima para baixo. JM Os membros da câmara tiveram condição de opinar, de debater, de concordar ou discordar? JC Sim, isto foi verdade</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.