



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas *Campus* de
Rio Claro

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

**TERRITÓRIO, COORDENAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NAS
PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A
GOVERNANÇA DA CÂMARA SETORIAL DE CARNE BOVINA DO
ESTADO DE SÃO PAULO.**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do *Campus* de Rio Claro da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Rio Claro - SP

2021

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Campus de Rio Claro

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

TERRITÓRIO, COORDENAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NAS
PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A
GOVERNANÇA DA CÂMARA SETORIAL DE CARNE BOVINA DO
ESTADO DE SÃO PAULO.

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de
Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de
Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Doutor em
Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Rio Claro - SP

2021

T675t

Toppan, Ricardo Nagliati

Território, coordenação e políticas públicas nas práticas do desenvolvimento : um estudo sobre a governança da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo / Ricardo Nagliati Toppan. -- Rio Claro, 2021

212 p. : il., tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro

Orientador: Elson Luciano Silva Pires

1. Território. 2. Desenvolvimento. 3. Governança. 4. Câmara Setorial. 5. Carne bovina. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

TERRITÓRIO, COORDENAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NAS
PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A
GOVERNANÇA DA CÂMARA SETORIAL DE CARNE BOVINA DO
ESTADO DE SÃO PAULO.

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de
Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de
Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Doutor em
Geografia.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Prof. Dr. Antônio Nivaldo Hespanhol

Profa. Dra. Silvia Selingardi Sampaio

Prof. Dr. Wilson Bento Figueiredo Filho

Profa. Dra. Denise Leonardo Custodio Machado de Oliveira

Resultado: APROVADO

Rio Claro – SP, 15 de junho de 2021

*Dedico este trabalho a minha companheira Cindy
e ao meu sobrinho Dante, que acaba de nascer.*

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e paciência recebidos em todos esses anos.

Aos meus amigos Celso Luís, José Renato, Adma e Fernanda, que estiveram de perto acompanhando nossa pesquisa.

Ao Lucas, Renata, Juliano, Monique, Rodrigo e Eliana, que deixaram minha chegada à São Paulo mais acolhedora.

Aos membros do Grupo de Pesquisa Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas.

Aos professores da UNESP de Rio Claro, em especial o Prof. Dr. Paulo Roberto Teixeira de Godoy e a Profa. Dra. Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro.

À Profa. Dra. Silvia Selingardi Sampaio e Prof. Dr. Wilson B. Figueiredo Filho, pelas generosas contribuições no exame de qualificação e pelo conhecimento compartilhado durante a minha passagem pela pós-graduação.

À equipe da EMEF 8 de Maio, por ensinar que a militância é, antes de tudo, um compromisso com a comunidade.

E um agradecimento especial ao Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires, pela parceria e amizade estabelecida desde 2010, que me permitiram anos de muito aprendizado e crescimento profissional. Gratidão pela generosidade, pela competência, pela autonomia, paciência e pelo exemplo dado através de sua trajetória de vida. Sempre será uma referência para todos nós, seus alunos.

O presente trabalho foi realizado parcialmente com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

A Deus, pela vida.

Muito Obrigado!

*Abacateiro, teu recolhimento é justamente
O significado da palavra temporão
Enquanto o tempo não trazer teu abacate
Amanhecerá tomate e anoitecerá mamão*
Gilberto Gil

RESUMO

Desde a crise do fordismo e a mudança progressiva para o regime de produção flexível, que exigiram novas políticas de crescimento econômico regional a partir da década de 1980, a ciência geográfica e economia regional têm se esforçado para compreender satisfatoriamente estruturas organizacionais emergentes de aglomerações produtivas. No Brasil, a descentralização do Estado, as políticas de liberalização e desregulamentação do mercado interno, abertura econômica e ausência de políticas nacionais de cunho regional resultaram na fragmentação de inúmeras estratégias de desenvolvimento no território, sendo algumas delas ancoradas na guerra fiscal e nos grandes oligopólios, e outras sustentadas em estruturas de governança territorial, sob a ótica do desenvolvimento local. Dentre essas governanças está a Câmara Setorial de Carne Bovina, que, somada às outras 29 Câmaras, compõe umas das estratégias de desenvolvimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP). Assim, o objetivo principal deste trabalho consiste em analisar essa Câmara Setorial e seus reflexos na condução das políticas adotadas para o desenvolvimento territorial. A tese da pesquisa define que predominância de determinadas características consideradas nocivas ao modelo de governança comprometeu o desempenho da própria política e a coordenação dos atores, não configurando, dessa maneira, a câmara setorial da carne como um exemplo alternativo para as políticas públicas direcionadas aos territórios. Ao término da reflexão, embora a referida câmara tenha demonstrado alguns resultados exitosos, foi elencado um conjunto de atributos negativos que divergem dos princípios de uma boa governança, como a baixa representatividade dos atores e dos territórios, persistência de conflitos internos e sustentação de um caráter privado de gestão.

Palavras-Chave: Território, Desenvolvimento, Governança, Câmara Setorial, Carne Bovina.

ABSTRACT

Since the crisis of Fordism and the progressive shift to the flexible production regime, which required new policies for regional economic growth since the 1980s, geographic science and regional economics have been striving to satisfactorily understand organizational structures emerging from productive agglomerations. In Brazil, the decentralization of the State, the liberalization and deregulation policies of the internal market, economic opening and the absence of national regional policies have resulted in the fragmentation of numerous development strategies in the territory, some of them supported by the fiscal war and the big oligopolies, and others supported by territorial governance structures, from the perspective of local development. Among these governments is the Sectorial Chamber of Beef, which, added to the other 29 Chambers, composes one of the development strategies of the Secretariat of Agriculture and Supply of the State of São Paulo (SAA / SP). Thus, the main objective of this work is to analyze this Sectorial Chamber and its reflexes in the conduction of the policies adopted for territorial development. This thesis defines that the predominance of certain characteristics, considered harmful to the governance model, compromised the performance of the policy itself and the coordination of actors, thus not configuring the beef sector chamber as an alternative example for public policies directed to territories. At the end of the research, although the Sectorial Chamber in question has demonstrated some successful results, a set of negative attributes was listed that differ from the principles of good governance, such as low representation of actors and territories, persistence of internal conflicts and support private management character.

Keywords: Territory, Development, Governance, Sectorial Chamber, Bovine Beef.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Município com maior número de rebanho bovino (2016)

Figura 2 – Municípios com maior número de empregos em frigoríficos

Figura 3 – O Território do setor agroindustrial de carne bovina do estado de São Paulo.

Figura 4 – Rebanho Bovino (cabeças) - 2018

Figura 5 – Área de pastagem (milhões de hectares) - 2018

Gráfico 1 – Variação da Composição Agropecuária da Região de Araçatuba, 2000 – 2010.

Gráfico 2 – Evolução do rebanho bovino do Brasil (Milhões de cabeças)

Gráfico 3 – Faturamento da Cadeia Produtiva de Carne Bovina – 2018 (%)

Gráfico 4 – Participação dos municípios nas exportações de carne bovina e derivados, 2018 (em %)

Gráfico 5 – Comparação entre as exportações de carne bovina e derivados e o total das exportações nos municípios, 2002-2018 (FOB US\$)

Gráfico 6 – Comparação entre as exportações de carne bovina e derivados e o total das exportações da CSCB, 2002-2018 (FOB US\$ mil)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Elementos de uma crise do regime de acumulação

Quadro 2 – Tipologia dos fatores de concorrência espacial

Quadro 3 – Reuniões realizadas pela Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo (CSCB)

Quadro 4 – Tipos de governança territorial

Quadro 5 – Atores envolvidos na Câmara Setorial da Carne Bovina de São Paulo

Quadro 6 – Estrutura hierárquica das redes político-administrativas portadoras de governanças territoriais

Quadro 7 – Agrupamento de municípios* segundo interação no comércio exterior

Quadro 8 – Contribuições da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Carne Bovina para a Formulação de Políticas Públicas

Quadro 9 – Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 1997-2000

Quadro 10 – Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 2001-2009.

Quadro 11 – Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 2010-2018

Quadro 12 – Princípios básicos da governança territorial fundamentos para uma governança democrática e triparte

Quadro 13 – Princípios básicos da governança territorial fundamentos para uma governança democrática e triparte

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios com maiores rebanhos de bovinos do estado de São Paulo, 2016.

Tabela 2 – Municípios com maior quantidade de vínculos empregatícios em frigoríficos de carne bovina no estado de São Paulo, (2014-2016).

Tabela 3 – Rebanho de bovinos dos municípios com maior quantidade de vínculos empregatícios em Frigoríficos, 2016.

Tabela 4 – Variação do Valor Adicionado da Agropecuária dos municípios mais representativos no rebanho bovino (Em mil reais correntes).

Tabela 5 – Evolução da Participação do VA Agroindustrial nas economias dos Municípios mais representativos no rebanho bovino (em %).

Tabela 6 – Número de estabelecimentos de criação bovina no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Tabela 7 – Número de Frigoríficos no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Tabela 8 – Número de vínculos empregatícios na criação bovina no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Tabela 9 – Número de vínculos empregatícios nos frigoríficos do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Tabela 10 – Área de ocupação de pastagens, número do efetivo bovino, e relação bovino/ha, região de Araçatuba, estado de São Paulo, 1990-2010.

Tabela 11 – Estabelecimentos de comércio e serviços relacionados à agropecuária, 2018 – principais municípios.

Tabela 12 – Número de Empregados no comércio e serviços relacionados à agropecuária, 2018 – principais municípios.

Tabela 13 – Maiores produtores de carne bovina 2016-2019 (milhões de toneladas)

Tabela 14 – Rebanho estimado em 2017, participação dos estados no total do Brasil e crescimento do rebanho nos últimos 10 anos.

Tabela 15 – Rebanho envolvido na produção de leite e porcentagem de animais exclusivamente para corte em 2017.

Tabela 16 – Número de estabelecimentos por Área (hectares) - 2017

Tabela 17 – Número de cabeças por tamanho da propriedade (hectares) - 2017

Tabela 18 – Evolução do número de frigoríficos no Brasil

Tabela 19 – Evolução do número de empregados nos frigoríficos no Brasil

Tabela 20 – Tamanho dos frigoríficos no Brasil (em número de empregados)

Tabela 21 – Número de empregados por tamanho de frigorífico no Brasil (em número de empregados)

Tabela 22 – Capacidade de abate de bovinos por unidades da federação, 2015

Tabela 23 – Maiores exportadores de carne bovina em 2018

Tabela 24 – Exportação de carne bovina por categoria, em 2018

Tabela 25 – Principais destinos da carne brasileira bovina exportada em 2018, em faturamento (mil US\$)

Tabela 26 – Balança Comercial do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018.

Tabela 27 – Balança Comercial do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018. (Continuação)

Tabela 28 – Exportação de produtos e derivados da carne bovina no território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018.

Tabela 29 – Comparação das exportações de carne bovina e seus derivados com o total de exportações do município, em Valor FOB (US\$), 2002 - 2018.

Tabela 30 – Evolução dos partidos políticos nos municípios mais ativos da CSCB, 2000-2016.

Tabela 31 – Evolução das despesas orçamentárias do território da Câmara Setorial de carne Bovina do Estado de São Paulo, 2002-2018 (em reais)

Tabela 32 – Evolução das Despesas Econômicas, por função, do território da Câmara Setorial de carne Bovina do Estado de São Paulo, 2002-2018 (em %)

Tabela 33 – Comparação da Evolução das despesas da Agropecuária e Indústria com os Encargos especiais 2002-2018 (em reais)

Tabela 34 – Governadores do Estado de São Paulo, 1995-2018

Tabela 35 – Evolução das despesas liquidadas por função do Estado de São Paulo, 2008-2018 (em reais correntes)

Tabela 36 – Evolução das despesas liquidadas por função – Agricultura, Encargos Especiais e Total - do Estado de São Paulo (em reais correntes).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABC	Associação Brasileira de Carne
ABIEC	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABIECS	Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína
ABNP	Associação Brasileira do Novilho Precoce
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAFRIGO	Associação Brasileira de Frigoríficos
ABRAPEC	Associação Brasileira de Agropecuária
ACIRP	Associação Comercial e Industrial de S. J. do Rio Preto.
ACNB	Associação dos Criadores de Nelore do Brasil
ACST	Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas
ACST	Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas
AGROSTAT	Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro
ANA	Agência Nacional de Águas
APAS	Associação Paulista de Supermercados
APECVAR	Associação dos Pecuáristas do Vale do Ribeira
APL	Arranjo Produto Local
APTA	Agência Paulista de Tecnologia do Agronegócio
ASBRAM	Associação Brasileira de Indústria de Suplementos Minerais
ASSOCON	Associação Nacional da Pecuária Intensiva
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM&F	Bolsa de Mercadorias e Futuros
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregos e Desempregos
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDA	Coordenadoria de Defesa da Agropecuária
CEPAL	Comissão Economia para a América Latina e o Caribe
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CGAC	Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas
CGBH	Comitê de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas

CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPC	Conselho Nacional da Pecuária de Corte
COBRAC	Cooperativa Agropecuária do Brasil Central
CODASP	Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
CODEAGRO	Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios
CONSAGRO	Conselho do Agronegócio
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CSCB	Câmara Setorial da Carne Bovina
DDA	Departamento de Defesa Agropecuária
DEM	Democratas
DMG	Demonstrativo de Movimentação de Gado
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
FAESP	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo
FAMASUL	Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul
FEAP	Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista
FEICORTE	Feira Internacional de Cadeia Produtiva de Carne
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FUNDEPEC	Fundo de Desenvolvimento da Pecuária do Estado de São Paulo
JBS	Grupo João Batista Sobrinho
GTA	Guia de Trânsito Animal
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITAL	Instituto de Tecnologia de Alimentos
IZ	Instituto de Zootecnia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME	Ministério da Economia
MST	Movimento dos Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental

OSCIPS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMGRN	Programa de Melhoramento Genético da Raça Nelore
PNDR	Política nacional de Desenvolvimento Territorial
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPM	Pesquisa da Pecuária Municipal
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano no Brasil
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
REDESIST	Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
SAA/SP	Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo
SCVCFESP	Sindicato do Comércio Varejista de Carnes Frescas do Estado de São Paulo
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio As Micro e Pequenas Empresas
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIDAN	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SINDEFESA	Sindicato dos Servidos da Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo
SINDICOURO	Sindicato das Indústrias de Artefatos de Couro do Estado de São Paulo
SINDIFRIO	Sindicato da Indústria do Frio no Estado de São Paulo
SIRAN	Sindicato Rural da Alta Noroeste

SISBOV	Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazonia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TEC	Tonelada Equivalente Carcaça
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USDA.	U.S. Department of Agriculture
USP	Universidade de São Paulo
VA	Valor adicionado

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	20
INTRODUÇÃO.....	21
Globalização, descentralização do Estado e Políticas públicas: um breve contexto das Câmaras Setoriais	23
O objeto de estudo e os Objetivos	25
A Tese.....	27
Método de Pesquisa.....	27
CAPÍTULO 1. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	31
1.1 Território: Categoria de Análise e fundamento para a ação política.....	31
1.2 Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.	33
1.2.1 <i>O regime de acumulação flexível e o desenvolvimento territorial.....</i>	<i>38</i>
1.2.2 <i>A mudança de escala e os recursos dos territórios.....</i>	<i>44</i>
1.3 A Governança Territorial como método de Política Pública.....	51
CAPÍTULO 2. O TERRITÓRIO DA CÂMARA SETORIAL DE CARNE BOVINA.....	55
2.1 Território, Setor e Governança.....	55
2.2 A institucionalização da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo	64
2.3 A definição de uma rede de atores na estrutura da Governança.....	69
2.4 Especialização produtiva: as formas do espaço geográfico	75
CAPÍTULO 3. A DINÂMICA TERRITORIAL E A INTERAÇÃO MULTIESCALAR DO TERRITÓRIO.....	88
3.1 A Função da capital do boi gordo.....	88
3.2 Hierarquia e dinâmica regional.....	96
3.3 As estruturas do território brasileiro dentro do contexto da cadeia produtiva da carne bovina.....	98
3.4 A contradição capitalista e o modelo de desenvolvimento.....	120
3.5 A inserção da CSCB na Divisão Internacional do Trabalho.....	124

CAPÍTULO 4 O. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ATRAVÉS DO ESPELHO: COMPOSIÇÃO POLÍTICA E AS RELAÇÕES DE PODER DA CÂMARA SETORIAL.....	140
4.1 Bloco socioterritorial: identidade, legitimidade e poder.....	141
4.1.1 <i>O Estado</i>	142
4.1.2 <i>A iniciativa privada</i>	150
4.2 Ideologia e as Redes de poder.....	155
4.2.1 <i>De 1997 a 2000</i>	156
4.2.2 <i>De 2001 a 2009</i>	158
4.2.3 <i>De 2010 a 2018</i>	161
4.2.4 <i>A Câmara Setorial Temática da Carne Bovina no MAPA</i>	162
4.3 Uma Política Pública com capacidade de ação efetiva?	168
4.3.1 <i>De 1997 a 2000</i>	168
4.3.2 <i>De 2001 a 2009</i>	173
4.3.3 <i>De 2010 a 2018</i>	181
4.4 Os reflexos do desenvolvimento no território. De que Governança estamos falando?	184
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	
Os desafios para um novo modelo de desenvolvimento.....	192
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	198

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é resultado de uma longa jornada acadêmica iniciada em 2010 no Laboratório de Desenvolvimento Territorial da Unesp de Rio Claro. As pesquisas executadas e as experiências compartilhadas ao longo dos anos ajudaram a fortalecer os argumentos, as indagações e as análises feitas aqui. Os debates encontrados na Escola de Artes e Ciências Humanas (USP) e na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (Unifesp) também consolidaram o arcabouço teórico-conceitual apresentado. Trata-se de um amadurecimento intelectual e pessoal, que passou pela iniciação científica, trabalho de conclusão de curso, mestrado até chegar à pesquisa *Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial*, da qual este doutorado fez parte.

A motivação para essa empreitada veio da necessidade de aprofundar os estudos sobre as novas formas de organização e coordenação do território e o entendimento delas a partir da análise do espaço. Consiste, assim, em um ponto de intersecção entre as políticas públicas e o conhecimento geográfico.

Por esse motivo, a Câmara Setorial de Carne Bovina do estado de São Paulo foi o objeto central deste estudo de doutorado. A cadeia produtiva da carne bovina no estado paulista representa um importante setor da economia brasileira, com uma rede de atores complexa, diversificada e mundializada. Dado isso, estudar essa modalidade de governança como parte de uma política de desenvolvimento é tão desafiador quanto necessário. Será possível conceber a Câmara Setorial como uma alternativa de política pública orientada aos territórios?

O cenário de pandemia apresentado desde 2020 trouxe algumas dificuldades à pesquisa. As interrupções dos diálogos com os atores envolvidos, as incertezas dos calendários letivos, somadas às aflições inerentes ao próprio contexto, estenderam por duas vezes o prazo de entrega final do trabalho. Mesmo com as dificuldades encontradas, e com respeito às vítimas da Covid-19, deseja-se que a leitura a seguir permita boas reflexões a todos os interessados.

INTRODUÇÃO

Desde antes da publicação da obra “As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica” (BENKO; LIPIETZ, 1994), que se tornou um divisor de águas do pensamento teórico acerca do desenvolvimento regional, a ciência geográfica e economia regional têm se esforçado para compreender satisfatoriamente estruturas organizacionais emergentes de aglomerações produtivas em todo o globo, sobretudo após as mudanças ocorridas no regime de acumulação fordista para a acumulação flexível, a expansão das fronteiras comerciais e a mundialização do capital. Entre essas estruturas, encontram-se diversas modalidades de governança territorial que, especificamente no Brasil, já extrapolam os limites teóricos conceituais exclusivos de atividades econômicas, atingindo até diversas políticas públicas, como consórcios intermunicipais, circuitos turísticos, agências metropolitanas e comitês gestores de Bacias Hidrográficas.

Ainda que o trabalho de estudar a formação de tais modalidades de governança no Brasil tenha colecionado referências imprescindíveis nos últimos anos no campo das teorias do desenvolvimento regional (ANDERSON, 1999; CASSIOLATO et al., 2000; NOVAES; JACOB, 2002; TAKAGI, 2004; BOLSON, 2006; VERDI, 2007; STADUTO, 2007; SILVA et al., 2009; COSTA, 2010; FUINI, 2010; PIRES et al., 2011; DALLABRIDA, 2011), cada vez mais faz-se necessário conhecer a fundo o funcionamento dessas modalidades, realizando-se uma análise crítica dos conflitos de interesses entre os atores, dos direcionamentos políticos e das perspectivas em momentos de situações recessivas da economia nacional. Isso porque, a partir desse entendimento, é possível indagar sobre os resultados dessas políticas responsáveis pelo desenvolvimento das regiões e dos territórios, e também sobre a possibilidade de projetar caminhos para prováveis obstáculos e limitações existentes em diversas delas.

Diante da impossibilidade de elaborar teorias genéricas sobre os resultados e as formas de governança territorial sem um estudo empírico – que identifique a dinâmica na qual ela está inserida, as especificidades locais/regionais, a articulação e os conflitos eminentes –, faz-se necessário, também, mergulhar no universo de cada governança a fim de que se possa compreender a sua atuação no espaço geográfico.

Diante desse imenso desafio, o objeto de estudo é a Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo (CSCB). Tal câmara não abarca estritamente a atividade do primeiro setor (pecuária), mas contempla, também, a indústria de processamento e armazenamento de carne bovina e comércio atacadista. Dessa forma, o campo do conhecimento geográfico interpassa pela agropecuária, indústria e comércio, com direcionamento ao campo das políticas públicas para o desenvolvimento urbano-regional.

É preciso mencionar que o objeto de estudo compõe um dos trinta e três casos estudados através da pesquisa realizada pelo Grupo Interdisciplinar de Pesquisa CNPq “Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial” (UNESP Rio Claro), cujo objetivo foi o de traçar um panorama sobre as modalidades de governança territorial no Brasil (FAPESP 2015/251368). Essa governança, em especial, justifica-se em dois fatores distintos, embora correlatos. Primeiramente, pela expressividade que o setor possui nas microrregiões de Araçatuba-SP, Presidente Prudente-SP e São José do Rio Preto-SP, sendo a primeira reconhecida como a “capital do boi gordo”. As três regiões estão entre as maiores produtoras e exportadoras de carne do estado paulista, tendo entre os principais compradores China, Estados Unidos e Reino Unido, respectivamente.

Como segundo fator, em virtude da importância do ramo produtivo de carnes nas microrregiões, consolida-se lá uma política pública estadual de desenvolvimento que se corporifica por meio da governança territorial da CSCB. Dessa forma, vê-se, a partir do estudo da câmara, um campo de novas possibilidades de formulação de políticas de desenvolvimento regional que atendam não apenas às novas demandas de descentralização política, mas também à participação social, promulgada pela Constituição de 1988, e reformas do Estado subsequente. Em outras palavras, esse modelo de governança pode ser entendido como alternativa a antigos modelos de políticas públicas centralizadoras e a políticas de “gabinete”, que historicamente inviabilizam o aumento da participação social, da endogeneização das políticas públicas e da autonomia das regiões e dos territórios.

Globalização, descentralização do Estado e políticas públicas: um breve contexto das Câmaras Setoriais.

O processo de ampliação das fronteiras do capital financeiro e a formação de um mercado globalizado provocaram no espaço geográfico mutações fortes suficientes para que se promovesse uma racionalização das atividades produtivas e uma mudança no paradigma das instituições que normatizam os territórios, dentre elas, o Estado. Muito distante do discurso da homogeneização dos lugares, a globalização tem provocado a diferenciação das regiões, configurando-se em novas relações e novos imperativos entre o local e o global (BOYER, 1994; BENKO, 1996; SANTOS, 1994; CHESNAIS, 1995; HARVEY, 2001; MASCARO, 2013).

A crise do fordismo e a mudança progressiva, porém não homogênea, para o regime de produção flexível exigiram novos mecanismos políticos de crescimento econômico regional, que, até os anos 1970, na Europa, e final dos 1980, no Brasil, estavam centralizados no Estado-Nacional. O avanço neoliberal provocou mudanças significativas no papel do Estado, uma liberalização e uma desregulamentação ferozes nos mercados internos, levando a sucessivas crises e à necessidade de construir novos instrumentos que sustentassem aglomerações produtivas.

No Brasil, essas mudanças ocorrem simultaneamente ao processo de descentralização política, atribuindo-se ao Estado (em suas diversas escalas) novas funções e responsabilidades, seja no âmbito da promoção do desenvolvimento, seja no cumprimento dos serviços primários, como a saúde e a educação¹. Tais transformações, somadas à formação de uma nova política fiscal e à crise na segunda metade dos anos 1990, transportaram o Brasil para uma imensa deficiência na promoção de políticas regionais, além de impulsionar a reconcentração espacial, a competição e a rivalidade entre os entes federativos (CANO, 1997, ARAUJO, 1999; ARRETCHÉ, 2000; BERCOVICCI, 2003).

No que tange às aglomerações produtivas, Benko (2001) defende o argumento de que a globalização tem provocado uma recomposição dos espaços regionais, dadas às mutações do capitalismo global, aumentando a competitividade internacional e, consequentemente, as especificidades locais. As experiências dos Distritos

¹ Arretche (2000) considera que o processo de descentralização ocorreu na ausência de incentivos à municipalização, desfavorecendo as contas públicas municipais, a ausência de imposições constitucionais e programas que definissem a extensão da descentralização.

Industriais na Terceira Itália (BECCATINI, 1994), os Sistemas Produtivos Locais na França (BENKO; LIPIETZ, 1994), os Clusters nos EUA (PORTER, 1999), e os próprios Arranjos Produtivos Locais no Brasil (SUZIGAN, 2006) são exemplos de estruturas organizacionais que se desenvolveram como respostas singulares às pressões globalizantes e à sobrevivência dos territórios caracterizados com algum tipo de aglomeração industrial ou agroindustrial.

A ideia de câmaras setoriais apareceu na década de 1980 por meio do setor automobilístico, quando os sindicatos dos metalúrgicos do ABC Paulista sentaram-se à mesa de negociações para dialogar com as montadoras acordos salariais, metas de produção, políticas para inibir demissões em massa etc. Em vez de greves e reivindicações, os sindicatos, juntamente com os empresários e o Estado, negociavam principalmente meios (pactos sociais) para a saída da crise (concertação) que o setor automobilístico vivenciava na época (ARBIX, 1995).

Dada essa primeira demonstração satisfatória, as câmaras setoriais mostraram-se uma alternativa para a resolução de impasses e para definição de estratégias de mercado em aglomerações produtivas no Brasil, principalmente no setor agrícola. De acordo com Staduto (2007), as câmaras setoriais, a partir da primeira legislação em 1988, surgiram como meio de preencher funções antes ocupadas pelo Estado, que, uma vez organizadas, buscariam um ambiente institucional favorável para o próprio setor. Tais concepções começaram a serem difundidas pelo Estado de São Paulo, principalmente, partindo de aglomerações agrícolas e industriais de micro, pequeno e médio portes, e que mantinham relação intrínseca histórica/cultural com as localidades. Dessa forma, embora seja o setor produtivo que abra as oportunidades para uma câmara setorial, os fatores locais, territorializados, começaram a mostrar cada vez mais relevância no escopo dessas políticas.

No contexto da década de 1990, é imprescindível mencionar que a agricultura brasileira passava por um momento de liberalização econômica, enquanto o Estado abdicava das políticas de desenvolvimento regional. A modernização do campo prosseguia no território nacional por meio da mecanização e da fusão da indústria com o campo, e, também, pela presença de capital externo, implicando num aumento da concentração de terras, forte êxodo rural e aumento da desigualdade de renda. As transformações ocorridas na atividade agropecuária no Brasil, nas últimas cinco

décadas, vêm exercendo profundos impactos sobre a (re)organização do território brasileiro, resultando em novos arranjos territoriais, tanto no campo quanto em núcleos urbanos (ELIAS, 2011).

Com as transformações ocorridas no espaço geográfico brasileiro e o abandono de políticas regionais e da proteção do Estado em alguns setores, decorrentes das ideias neoliberais, no estado de São Paulo incentivou-se a propagação das Câmaras Setoriais pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP). Assim, como resposta ao desamparo do contexto da época, foram criadas 15 Câmaras entre 1991-95, dentre elas a Câmara Setorial de Carnes (TAKAGI, 2004).

Desde a reestruturação do projeto, em 1997, o objetivo das Câmaras Setoriais consiste em “apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas” (SILVA, STAUDT, VERDI, 2008, p. 17). Atualmente, há 30 Câmaras Setoriais em funcionamento no estado, assim como há, desde 2003, uma Política de incentivo às Câmaras Setoriais Agroindustriais Nacionais, tutelada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Para tanto, cabe-se questionar como essas novas estratégias de desenvolvimento que perpassam as estruturas de governança vêm se configurando nos territórios ao atuarem como instâncias de debate e articulação de projetos coletivos, mas que, ao mesmo tempo, sejam arenas de conflitos de interesses cujos direcionamentos deverão valorizar os recursos locais. A partir da Câmara Setorial de Carnes, pretende-se problematizar qual a capacidade de ação das políticas públicas dessa governança. Qual a representatividade dos atores envolvidos e como isso pode direcionar as políticas para o território? Por fim, como o território, outrora articulado, estrutura-se hierarquicamente na rede de cidades ao entorno e com as demais escalas geográficas (nacional e o global)?

O objeto de estudo e os Objetivos

Em consonância com os objetivos e as áreas de estudo da pesquisa sobre Governança Territorial no Brasil acima citada, esta tese de doutorado utilizou como

objeto para a sua análise a Câmara Setorial de Carne Bovina (CSCB). Tal Câmara fez parte de uma política do governo do estado de São Paulo, sob a tutela da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO/SAA-SP), que buscou promover a articulação dos atores envolvidos em aglomerações urbanas com atividades agropecuárias especializadas, bem como o fortalecimento econômico do setor a partir das premissas do desenvolvimento local.

Dessa forma, o objetivo desse esforço intelectual foi analisar a Câmara Setorial de Carne Bovina e seus reflexos na condução das políticas adotadas para o desenvolvimento territorial, no anseio de explicitar as reais capacidades de ação e execução da política pública, de forma transparente e coletiva, pelo caminho da governança. Assim, buscou-se entender mais claramente as ações, a representatividade, os conflitos, e influência dos atores dentro dessa modalidade de governança. Como caminho para atingir tal proposta, foram identificados os pactos, os acordos, as redes multiescalares fundadas a partir do território. Através dos elementos políticos da governança territorial, foi possível buscar as redes de poder internamente construídas no bloco socioterritorial e então compreender capacidade de concertação social, formado para a efetivação dos pactos sociais (regras, acordos e projetos).

O período analisado corresponde ao funcionamento da câmara, que se estende de 1997 a 2018. Nesse momento histórico foi caracterizado pela expansão da cadeia produtiva da pecuária, aumento significativo das exportações e início de um período de instabilidade econômica nacional. As informações estatísticas coletadas e analisadas procuraram respeitar o período estabelecido, embora seja reconhecido que a diversidade das fontes e dos dados coletados não tenha seguido à risca a periodicidade.

Por fim, após a definição do caráter privado-coletivo desta governança, buscou-se avaliá-la a partir dos princípios básicos que dão fundamento a uma governança democrática e tripartite, pensada para um desenvolvimento territorial endógeno e participativo.

A Tese

Os pressupostos iniciais que motivaram a iniciativa desse trabalho e que estruturaram os objetivos da pesquisa apresentam as estruturas de Governança Territorial como método para novas perspectivas de desenvolvimento econômico regional. Assim sendo, partiu-se da premissa que a Câmara Setorial de Carnes do estado de São Paulo possuía elementos essenciais característicos de uma boa governança, sendo ela capaz de conduzir o território ao modelo de desenvolvimento pressuposto pela teoria apresentada. Uma vez identificado tais características, o modelo de governança poderia servir como exemplo de alternativa e renovação conceitual das políticas públicas de desenvolvimento regional/territorial para o modelo de Estado descentralizado, pós-Constituição de 1988.

Sob essas condições, a tese defendida nessa pesquisa é que a predominância de determinadas características, consideradas nocivas ao modelo de governança, compromete o desempenho dessa política pública para o desenvolvimento territorial. Desse modo, os argumentos apresentados defendem que a Câmara Setorial da Carne Bovina, embora com alguns êxitos, não garantiu uma mobilização efetiva dos atores sociais, com representatividade e coesão, tampouco resistência para suprimir as demandas do território da carne.

No âmbito acadêmico, através dos resultados obtidos, estima-se que as reflexões aferidas na tese acerca da realidade encontrada possibilitem:

- a) Aprimorar a operacionalização do conceito de território, governança e desenvolvimento territorial;
- b) Tecer uma avaliação crítica da política de governança no estado de São Paulo no território;
- c) Contribuir para o esclarecimento de uma experiência de política pública para aglomerações produtivas e políticas setoriais regionais;

Método de Pesquisa

Esta pesquisa está baseada em elementos do método hipotético-dedutivo, partindo-se de um referencial teórico e uma conjectura estrutural formada e atuante

no território, como meio para desenvolver uma análise crítica acerca da governança territorial da CSCB. A partir da literatura principal, das análises aferidas empiricamente e dos resultados fundamentados pelo autor, pretende-se validar a tese devidamente apresentada.

A forma de análise desses resultados completa o método adotado na tese de doutorado, e está apresentada abaixo por meio de uma síntese dos instrumentos analíticos. É prudente destacar que, nesta pesquisa, o objeto de estudo não é encarado como um fenômeno estático e atemporal, mas histórico e mutante, buscando sempre tecer um debate crítico da realidade, concebido graças ao aporte teórico da Geografia e das demais ciências humanas.

Para o entendimento das concepções de território, foram considerados alguns elementos da teoria da formação espacial de Santos (1977;1978), inspiradas nos trabalhos de Lefebvre (1964). Entende-se o espaço, desse modo, como um conjunto de funções e formas representativas das relações sociais no decorrer da história e por uma estrutura representada por relações que se manifestam através dos processos e funções (SANTOS, 1978). A análise espacial concebe o espaço como resultado de uma relação histórica, cujos fenômenos se realizam de modo constante sob uma estrutura econômica e social. Assim, o espaço deve ser compreendido, através tempo e pela sua totalidade.

Tratando especificamente da categoria de análise geográfica na tese, o **Território**, as definições que dialogam com as teorias adotadas, e guiaram o caminho da análise empírica, permeiam múltiplas dimensões capazes de abarcar aspectos econômicos e políticos do espaço geográfico. Desse modo, o território é concebido:

- a) Na perspectiva integradora de Haesbaert (2004) e sua incidência na dimensão econômica (que enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais);
- b) Na associação conceitual de poder que Castro (2005) fez sobre o território (na medida em que ele esteja fundado pelos conflitos – e nos modos de controle – das relações sociais, materializando-se em disputas territoriais);
- c) Através do caráter normativo que o Território institui, isto é, conjunto de regras, normas e costumes fundados num espaço delimitado pela atuação e forças dos atores locais, sem se esquecer, porém, da imersão de atores

de outras escalas geográficas (PIRES et al (2011) e BENKO; PECQUEUR (2001)).

As experiências de governança territorial, como exemplo o estudo de caso em questão, podem configurar-se de diversos modos e finalidades, a depender do modo de intervenção do Estado (regida pelas constituições) e do comprometimento dos atores locais. A exemplo das experiências brasileiras, a relação tripartite dos atores sociais (Estado, empresa e sociedade civil organizada) é requisitada no âmbito das políticas públicas, no caminho à valorização das instâncias locais de poder, à construção e à legitimidade do pacto socioterritorial. Sob esse aspecto, território e política compõem dois elementos importantes para a discussão sobre as novas instâncias de atuação do Estado e para o diálogo entre os atores proximamente envolvidos. Esses elementos podem tanto identificar a existência do regionalismo burguês quanto a hegemonia de determinados atores dentro das estruturas de governança (TOPPAN, 2015).

Para tanto, cabe destacar que os conceitos teóricos aqui elencados, bem como o estudo empírico, foram tomados a partir do conceito de Desenvolvimento Territorial, que perpassa a análise da política pública.

A escala geográfica condizente com esse modelo é a mesorregional, pois viabiliza uma articulação política regional feita pelo Estado com o empresariado local (geralmente micro, pequenos e médios proprietários), como maneira de fomentar políticas de caráter essencialmente regional (LLORENS, 2001), além da participação da sociedade civil.

Para a sustentação dos resultados foram utilizados determinados esquemas analíticos acerca da dinâmica interna da governança e sua relação com o espaço. A saber: os elementos políticos da governança territorial de Dallabrida; Becker (2003); Estrutura hierárquica das redes urbanas e de aglomeração de Storper; Harrison (1994), adaptado por Fuini (2010) para análise da governança; da tipologia das governanças e seu caráter identitário público-privado desenvolvido por de Colletis; Gilly et al. (1999), e adaptado por Pires (2014) e Fuini (2010); e, por fim, os princípios básicos da governança territorial elaborados por Pires (2015). Essas metodologias serão compreendidas no decorrer da tese, quando aplicadas ao Estudo da Câmara Setorial de Carne Bovina do estado de São Paulo.

A metodologia de trabalho consistiu em uma revisão das principais referências bibliográficas – tanto do arcabouço conceitual quanto das experiências estudadas pela comunidade acadêmica –, análise documental sobre a formação e as ações das políticas públicas relacionadas às câmaras e à CSCB, e o trabalho de campo. Sobre este, foram realizadas três visitas ao território da carne, especialmente à cidade de Araçatuba e São Paulo, para realização de entrevistas e reconhecimento do local. Foram realizadas duas entrevistas não-estruturadas com entidades representativas dos produtores rurais e diálogos esporádicos com o poder público. O objetivo desses contatos foi aprofundar questões referentes à prática e à representatividade da governança dentro da dinâmica setorial e territorial².

Para atender um objetivo didático e de método, a pesquisa foi estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 1 apresenta os conceitos necessários à discussão do desenvolvimento, compreendido a partir das suas relações mutantes com Estado e o Território, e, da governança enquanto método de política pública. A partir da compreensão analítica setor-território, o capítulo 2 traz o processo de institucionalização da Câmara Setorial da Carne Bovina e a especialização produtiva do setor no estado de São Paulo, definindo, dessa maneira, a dimensão política e econômica do objeto em estudo. Já o capítulo 3 é dedicado à dinâmica territorial e suas interações multiescalares, revelando as estruturas econômicas da cadeia produtiva da carne, a inserção do território na divisão internacional do trabalho, bem como as contradições resultantes das formas de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O capítulo 4 discute-se a composição política da Câmara Setorial da Carne Bovina, na qual procura-se revelar as relações de poder e ideologias estabelecidas, os conflitos existentes e pactos firmados entre os atores engajados na política ao longo do tempo. Por fim, as considerações finais trazem uma síntese das principais discussões defendidas na tese e os desafios para o aprimoramento das modalidades de governança, inseridos na perspectiva do desenvolvimento territorial.

² Como já destacado na apresentação. O trabalho de campo foi parcialmente comprometido pelo início da pandemia, o que dificultou o contato com os atores. A agenda de trabalho precisou ser redefinida algumas vezes.

CAPÍTULO 1. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

1.1. Território: Categoria de Análise e fundamento para a ação política

Muito além de uma categoria de análise, o território é entendido no campo teórico utilizado como método de análise dos fenômenos estudados e princípio da ação política de Estado. Seus entendimentos múltiplos, mas não contraditórios, constroem toda a linha de pensamento seguinte, concebido na ideia de desenvolvimento, governança, política pública e regionalismo. Esses quatro conceitos fundamentam a narrativa aqui construída e, por isso, compõem também o método de análise.

De forma sintética, o território é entendido a partir de uma perspectiva analítica que permite compreender os fenômenos espaciais no âmbito de suas estruturas fundantes: a produção do espaço, o conflito e o poder. Em uma instância secundária, a categoria permite estabelecer relações multiescalares, tanto na forma de redes, quanto na força política hegemônica do Estado.

Por isso, uma das concepções aderidas é a de Benko; Pecqueur (2001), que se trata da união de práticas e de representações dos agentes econômicos, reconhecido como resultado (e não pressuposto) dentro de uma análise espacial. Utilizando as ideias de recursos e ativos genéricos / específicos, o território, então, aparece como:

[...] resultado de processo longo de aprendizados coletivos que termina num estabelecimento de regras tácitas. Tais regras têm a função de triar, de selecionar e de hierarquizar a informação oferecendo, assim, a cada ator do território um espaço de intelegibilidade (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 47).

Tal ideia vai além de um fenômeno no espaço. Trata-se de um fenômeno espacial particular, ou específico. Dessa forma, para Benko (2001) e Benko e Pecquer (2001), os territórios diferenciam-se entre si, uma vez que oferecem recursos específicos, intransferíveis e incomparáveis no mercado.

Por sua vez, não é possível desassociar a dimensão de poder do território, seja ele na forma resultante das relações sociais, conforme defende Souza (2013), seja na

forma simbólica, como sustenta Castro (2005). Para Souza, se o poder é uma das dimensões das relações sociais, o território é a expressão espacial disso: uma relação social tornada espaço (SOUZA, 2013, p. 98). Já Castro incorpora também sua dimensão simbólica, na medida em que o entende como base material e simbólica³. Embora ela considere que a região seja um território, nem todo território pode ser encarado como uma região. O poder tem sua relação com o território a partir dos conflitos (e nos modos de controle) das relações sociais, que se materializam em disputas territoriais, constituindo, para ela, o campo da geografia política (CASTRO, 2005).

Sob esse ponto de vista, território e política compõem dois elementos fundamentais para a discussão sobre as novas instâncias de atuação do Estado e do diálogo entre os atores proximamente envolvidos, considerando, inclusive, a influência de cada um dentro de cada uma dessas instâncias. Esses elementos podem identificar a existência de um regionalismo burguês ou até a hegemonia de determinados atores dentro das estruturas de governança.

Sobre a questão política, a autora a idealizou em dois aspectos: a política de Estado, que afeta toda a sociedade e todo o território, e a política enquanto prática particular, a política de uma empresa, sindicato ou igreja. Assim, a primeira é social e territorialmente abrangente, enquanto a segunda é restrita a um ou a outro ator social, cuja ação apenas afeta estes mesmos grupos. Ambas não são isoladas ou impenetráveis, mas, na prática, os diferentes atores sociais podem agir para interferir, a seu favor, nas políticas oriundas do poder público (CASTRO, 2005, p. 51).

Após a compreensão do Território enquanto recurso, poder e símbolos, essa categoria de análise precisa ser também entendida como um *resultado* e *produtor* de ações coletivas e institucionalizadas. Nesse entendimento, o conceito se difunde no tempo como um espaço de cooperação, conflito e projetos entre os atores sociais, orientados por um objetivo comum específico. Assim,

O território é um produtor de normas e de ordens implícitas que constituem um quadro regulador, um espaço geográfico fundado na proximidade organizacional particular [...]. Ele é a constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores com uma ancoragem geográfica estabelecida, disposta a engendrar os

³ Pode-se considerar um elemento simbólico não apenas características específicas da cultura do território, mas também a própria existência de uma estrutura de poder, como a Governança Territorial.

processos de criação dos recursos particulares [...]. O território se constitui em um produtor de externalidades complexas, uma escala geográfica de proximidades organizacionais, um espaço de coordenação de ações entre os atores sociais (PIRES; MULLER; VERDI, 2006, p. 443).

Portanto, o território deve ser visto de diferentes perspectivas que abarquem as relações sociais constituídas no tempo e no espaço, dotadas de sentido e razão. Essas noções foram elencadas a fim de estruturar o pensamento e os argumentos, pois compreendem melhor a totalidade dos fenômenos da geografia econômica e das políticas públicas estudadas nesta pesquisa. A partir desse ponto, desenvolver-se-ão os demais conceitos.

1.2. Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Os conceitos de Estado e Desenvolvimento são bases para o caminho a ser percorrido até os resultados esperados, e perpassam toda a escolha dos demais conceitos. Sobre o Estado, o termo é entendido não apenas como uma arena de conflito, como afirma Poulantzas (1978)⁴, mas também como um resultado de si mesmo, dotado de uma territorialidade e centralidade, composto por uma multiplicidade de funções: ordem, militar, manutenção e infraestrutura (MANN, 1986). Mann não negou a existência do poder das elites sobre suas capilaridades e sobre o seu monopólio, apenas ressaltou que o Estado vai além dessa relação econômica primordial. O Estado não pode ser concernido apenas como um instrumento de dominação de classe, pois compoe em elementos e instituições para além da esfera econômica. O fator de coesão social, a expressão dos valores fundamentais, o centro dos processos de mapeamento social, a institucionalização da Força Militar compõem uma organização socioespacial diferente e complexa (MANN, 1986).

Ainda usando Mann, o Estado institui-se como tal através de seu poder despótico e infraestrutural⁵, agindo como um ator no processo de desenvolvimento;

⁴ A ligação do Estado com as relações de produção constitui a primeira relação do Estado com as classes sociais e com a própria luta de classes (POULANTZAS, 1978, p. 30).

⁵ O poder despótico advém da centralidade e do monopólio sobre a força e o espaço, e o poder infraestrutural advém das ações concretizadas pelo Estado e seu contato com seu povo, através da capilaridade de seus instrumentos.

esse organismo não está totalmente dependente das relações sociais, pois é polimórfico, isto é, compõe uma rede de entrelaçamentos difusos, que se materializa (e também se reproduz) a partir dessas próprias redes. Dessas relações resulta o conjunto de normas e instituições do Estado.

Tal reprodução configura ao Estado uma autonomia maior perante as classes, assumindo diversas faces. Devido ao seu monopólio do território e das formas de poder, o Estado, no atual contexto histórico da humanidade, ainda é o único agente capaz de promover determinadas ações que atenuem os malefícios produzidos pelo convívio social urbano-industrial, arcando com os custos e com as responsabilidades da evolução do tecido social. Dessa forma, encontra-se aqui um elemento fundamental que originou as ações coletivas de serviços à população, denominado em conjunto como “serviços públicos”, que outrora estavam restritas àquelas oriundas dos bens patrimoniais (SWAAN, 1988).

Essa concepção de Estado associa-se também à ideia de Boyer (1999), em que o Estado aparece como a totalização quase sempre contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados. Por isso, os compromissos institucionais e a sua centralidade sobre o espaço atribuem a responsabilidade do desenvolvimento ao poder estatal, até como forma de legitimidade da ação coletiva. Portanto, mesmo sob a influência dos atores na política, não é possível pensar desenvolvimento sem Estado.

É nesse momento da ação política institucional despótica que Estado e desenvolvimento se encontram. No entendimento, a ideia de desenvolvimento (FURTADO, 1992) compõe um dos atributos da ação pública, materializada através de suas políticas, isto é, torna-se função do Estado a constituição de um projeto político de desenvolvimento pleno, conduzido pelo bloco social ocupante do poder. Essas ideias ganham ressonância tanto em economias capitalistas (na Europa pós-guerra) quanto em sociedades de economia planificada (os Planos Quinquenais, da extinta União Soviética).

De acordo com Furtado (1992), o desenvolvimento é entendido como uma transformação do sistema social de produção mediante a acumulação e o progresso das técnicas e por pela satisfação das necessidades humanas básicas.

Assim desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico,

ligados à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (FURTADO, 2003, p. 88).

O desenvolvimento, assim, prediz a necessidade de bem-estar da sociedade e atendimento das condições básicas de vida, assim como vantagens no processo de acumulação capitalista⁶. É nesse instante que as relações históricas entre nações e seus processos de colonização e dominação colaboram para os diferentes níveis de desenvolvimento encontrados, associados à evolução das relações sociais de produção endêmicas de cada território. Portanto, pensar o desenvolvimento, num primeiro momento, é considerar as estruturas sociais, as forças produtivas, as tecnologias adquiridas, o conhecimento gerado, as riquezas acumuladas e o papel dentro da divisão internacional do trabalho. Posteriormente, a ideia de desenvolvimento ganhará novos atributos associados às especificidades e potencialidades regionais, como parte de um processo de mobilização e identidade socioterritorial, postulada pelas correntes de inspiração nos Distritos Industriais Marshallianos.

As ideias de Celso Furtado foram essenciais para a formação de políticas de desenvolvimento regional para o Brasil, influenciadas pelas teorias dos polos, dos efeitos externos positivos (ou externalidades) e da causação circular acumulativa (MYRDAL, 1965). Os esforços para a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) demonstraram exatamente essa ideia. Com o foco na região Nordeste do Brasil e a necessidade de induzir polos industriais e modernização no campo, o relatório do GTDN apresentou caminhos para os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) que sanassem as barreiras do crescimento econômico, o incentivo à difusão dos progressos técnicos, e à geração de mercado interno a partir da distribuição de renda. Esse trabalho repercutiu sobre os trabalhos da SUDENE⁷, responsável por elaborar os planos de ação para a reversão do quadro nordestino a partir dos anos 1960⁸.

⁶ Furtado (2003).

⁷ Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

⁸ Em resumo, o relatório do GTDN apresentava, à época, diretrizes para o Nordeste, tanto na questão da seca como na estrutura produtiva e social existente. Defendendo a intervenção direta do Estado brasileiro na região, o relatório propunha, em curto prazo, uma política de transferência de renda para a população do semiárido, com intuito de conter o avanço migratório para a área litorânea; de médio a longo prazo, eram necessárias a construção de açudes e práticas de uma reforma agrária.

Nesse sentido, a ação do Estado na indução do desenvolvimento vem sendo realizada de formas distintas, dada a evolução do regime de acumulação capitalista e das reformas do próprio Estado em determinadas regiões do globo.

Desde a formação da fase *Welfare State* e do planejamento estatal associado à cidadania social adquirida, conforme sugeriu Alfred Marshall (1967), as políticas públicas entraram no foco do interesse acadêmico e como demanda pela sociedade. Assim, entende-se por Política Pública o Governo em ação, capaz de produzir resultados que alteram a vida individual/social (CAPELA, 2017).

Capela também apresentou a concepção de Lowi, entendendo a Política Pública enquanto regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas (LOWI, 1972 apud CAPELA, 2017).

Posterior à fase de bem-estar social, o Estado aos poucos se reconfigurou em uma nova face histórica, o neoliberalismo. Essa ideologia nasceu a partir de uma nova forma de regulação da economia, mas logo tomou para si uma nova forma de Estado e de comportamento social.

Harvey (2011) endossou a influência da economia sobre essa nova corrente, apontando o neoliberalismo como uma forma do pensamento econômico ortodoxo, surgido como antídoto para a crise da década de 1970 e marcado pela retórica sobre a liberdade individual, autonomia, privatizações, livre-mercado e livre-comércio, no intuito de legitimar e consolidar o poder da classe capitalista. Desse modo, caberia ao Estado a função de regular e gerir as instituições financeiras, responsáveis pela concentração de capital, perdendo seu caráter social, protecionista e interventor.

O imperativo neoliberal teve início no Brasil já com o Governo Collor em 1990, embora tenha ganhado força com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Pouco tempo antes, o país passava por uma reconfiguração do seu arcabouço institucional com a constituição de 1988, que redefiniu as políticas públicas no território, instituindo a prerrogativa da descentralização e da participação social. Os anos da década seguinte caracterizaram-se pela regulamentação da nova Constituição, assim como pelo fortalecimento da luta pela participação social, pedida pelo movimento das organizações civis (ou organizações não governamentais, na época), e endossadas pelos movimentos sociais (MEDEIROS; MACHADO, 2017).

. De início, a confluência desse novo marco constitucional e o advento neoliberal na economia resultaram na ideia de *confluência perversa* (DAGNINO, 2004). A autora define tal confluência a partir do movimento correlativo de abertura política e participação social pós-ditadura militar, associado à introdução dessa ideologia neoliberal na agenda econômica nacional. As reformas do Estado (adotando a ideia de eficiência e terceirização) advindas do Governo FHC e do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) de Bresser-Pereira absorveram o discurso e a demanda da participação social, conferindo uma nova forma de gestão e execução das políticas públicas, especialmente após a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse público (OSCIPs), nº 9.790/1999.

Esse contexto responde como ocorreu o acesso à sociedade civil dentro das atividades “*de rua*” do Estado, confluindo até num processo de terceirização das funções desse Estado. Porém, o movimento de inserção dos movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e outras instâncias também se deu pelos instrumentos de decisão, fiscalização e proposição de políticas públicas (conselhos municipais, câmaras setoriais, comitês de bacias hidrográficas e muitos outros mais).

Assim, a outra face dessa mutação estrutural estatal mostrou, inicialmente, que houve uma democratização da política pública e um envolvimento maior de determinados grupos com assuntos locais de interesse coletivo. A democracia ganhou a possibilidade de tornar-se também participativa, a partir de mecanismos institucionais inéditos para sua efetivação. Esse movimento, apesar de moroso e tardio, têm se difundido cada vez mais na sociedade, com novas legislações e novas experiências no decorrer dos anos.

Nessa perspectiva, quando pensada em âmbito regional, as teorias de desenvolvimento ganharam outra conotação, diferentes até daquelas orientadas pelo relatório do GTDN. Tem-se, então, a ideia de desenvolvimento territorial.

Para Pecqueur (2005),

Desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território (PECQUEUR, 2005, p. 4).

Essa concepção pressupõe a interação dos atores e do propósito, da identidade local como fator de coesão e crescimento. As estratégias definidas pelo

Território visam permitir buscar ativos e recursos territoriais capazes de dar competitividade e força frente à concorrência externa, até em escala mundial (em determinados casos). Pecqueur e Zimmermann (2005) chegaram até a mencionar uma dimensão territorial da produção, dadas as condições específicas e estratégias localizadas, o que será apresentado no próximo item.

1.2.1. O regime de acumulação flexível e o desenvolvimento territorial

Para ter um entendimento claro sobre as estratégias de desenvolvimento regional e/ou territorial, de caráter endógeno, é necessário entender alguns elementos importantes que configuraram tais características e que, muitas vezes, estão associadas às políticas denominadas neoliberais.

Primeiramente, as especificidades observadas nos Distritos Industriais da chamada Terceira Itália, assim como nos Sistemas Produtivos Locais na França, tornaram-se referências para demais políticas regionais mundo afora. Era imaginada uma alternativa aos modelos tradicionais predominantes, como meio de aumentar a competitividade dos territórios frente às antigas regiões tradicionalmente industrializadas e às grandes empresas multinacionais que se expandiam por todo o mundo. As suas formas de organização singulares serviram como referência para novas teorias e mostraram que as diretrizes do desenvolvimento incorporaram um sentido territorial, tornando-se fonte de vantagens concorrenciais (BENKO; PECQUEUR, 2001). Esse debate ganhou força diante da eminente crise econômica e política que abalou o mundo ocidental a partir dos anos 1970.

Durante o período conhecido como pós-guerra (II Guerra Mundial), o regime de produção fordista foi gradualmente sendo instaurado nos Estados Unidos e em parte da Europa como meio predominante e coeso de uma sociedade capitalista moderna, industrial e urbana, voltada para o progresso técnico e para o consumo de massa. No âmbito da política, como mencionado anteriormente, configurou-se uma forte intervenção estatal consolidado pelo *Welfare State* e pelas mudanças na relação capital-trabalho, envolvendo, assim, todo o tecido social.

O modelo fordista, apesar de suas especificidades nacionais, conduziu a sociedade a uma verdadeira política de proteção social, com forte atuação do Estado – principal ator no momento – como meio para superar as crises e contradições de

classe, conquistando melhorias em suas condições econômicas e seguridade social (MASCARO, 2013). O capitalismo era constituído por grandes corporações fabris e financeiras, em contratos de trabalhos rígidos, permanentes e consolidados, sob a vigilância e a proteção do Estado assistencialista. Nos EUA, a recuperação da crise econômica de 1929 foi alcançada pelas políticas intervencionistas do Estado na economia e com geração de empregos, definindo um *modelo keynesiano* de ação. Já o contexto pós-guerra garantiu o predomínio das economias capitalistas ocidentais, culminando no período denominado “Era de Ouro”, responsável por um longo período de crescimento econômico.

Em países latino-americanos, esse modelo de sociedade e de Estado foi caracterizado pela inserção de políticas desenvolvimentistas com caráter nacionalista e contou com importante papel da Cepal, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. No Brasil, a partir dos anos 1930 ações de cunho nacionalistas foram implantadas, iniciando, conseqüentemente, a firmação dos direitos sociais no país (MARSHALL, 1967) e a integração econômica nacional com os projetos de Juscelino Kubitschek até 1960. Já sob a égide do totalitarismo do Regime Militar (1964-1985), as políticas de fomento à industrialização, urbanização e expansão agrícola foram impulsionadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, responsáveis por um período de importante crescimento econômico nacional, mas que sequenciaram crises fiscais, inflação e concentração de renda (sem falar dos atos de violência, censura e opressão, característicos do regime). É nesse contexto em que se destaca os projetos da SUDAM⁹ e SUDENE, com ações específicas direcionadas ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, respectivamente.

Retornando ao contexto global, o primeiro choque do petróleo de 1973 desencadeou uma sucessão de crises das economias nacionais nos anos subsequentes. Com o modelo fordista em xeque, a crise deste regime de acumulação foi resultado de uma série de fatores, dado o momento de grande instabilidade econômica internacional pelos preços dos combustíveis, pelo esgotamento dos sistemas técnicos predominantes e pela decadência da produção e do consumo de massa, concomitantemente aos agravamentos das condições sociais em vários países. A partir da década de 1980, instaurou-se a crise do modelo intervencionista, justificada pelos excessos políticos cometidos pelos governos, muitas vezes não

⁹ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

obedecendo à racionalidade econômica de mercado, ao endividamento público, esquemas de corrupção e privilégios políticos, controle de crédito, estagnação econômica e perda da competitividade industrial.

Além disso, a sociedade assumiu novos padrões de consumo e demanda por produtos diferenciados e serviços mais personalizados, e o aumento dos setores de comércio e serviços; em determinados mercados, ocorreu a mudança no estilo de vida e padrão de consumo dos territórios (TERTRE, 1997).

Diante desse cenário instável, a década de 1990 foi marcada pela retomada do liberalismo econômico. O crescimento de governos nacionais com ideias liberais incentivou a proliferação de políticas neoliberais, junto com as pressões das grandes corporações e bancos mundiais. Os Estados Nacionais adotaram reformas estruturais significativas, especialmente em países periféricos, com privatizações de bens e serviços públicos, desmembramento do Estado em agências independentes e de caráter regulador, alteração no regime de seguridade social estabelecido e perda de autonomia para entidades supranacionais.

Além disso, houve o aumento da influência do mercado na economia, permitindo superar as falhas da ação coletiva e aumentar a lucratividade e a concorrência. Especificamente sobre essa mudança de atuação do Estado, Boyer alertava, ainda nos anos iniciais de 1990, sobre os perigos dessas mudanças dicotômicas, ao mesmo tempo em que dava pistas para pensar as políticas de desenvolvimento e crescimento econômico a partir das especificidades encontradas. Para o autor, não é pertinente permanecer nesse antagonismo teórico entre “falhas do mercado” e “falhas do Estado” nas políticas de desenvolvimento. Boyer argumentou que, tanto os excessos de *dirigismo* do Estado, quanto a *extensão da esfera do mercado* podem provocar instabilidade econômica e crise nas políticas de desenvolvimento. Para isso, acreditava na superação desse dilema para as políticas de desenvolvimento no século XXI adotando características institucionalistas, na medida em que

[...] os ordenamentos institucionais *intermediários entre o Estado e o mercado*, tais como as associações, as comunidades, as parcerias, podem ter um papel determinante na conciliação dos imperativos da eficiência dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do nível de vida, e aqueles de justiça social, uma repartição não muito desigual dos dividendos do crescimento (BOYER, 1992, p. 18).

De fato, em uma análise da presença do Estado nas estratégias de desenvolvimento, Boyer (1992) revelou uma dicotomia histórica entre as políticas focalizadas no Estado, com a função de suprir as falhas de mercado, políticas focalizadas no Mercado, cuja função é suprir as limitações do Estado, e este exercer a responsabilidade na construção das instituições necessárias ao florescimento do mercado e do espírito de empresa (BOYER, 1992, p. 15). Essas discussões acerca da influência do Estado e do mercado precisam ser entendidas no contexto de mudança estrutural capitalista e mundialização do capital, concebido por um alinhamento dos mercados internacionais.

De acordo com Mascaró (2013), a crise do fordismo possibilitou a emergência de um novo regime de produção, ancorado nessas políticas neoliberais. O Estado tinha cada vez mais dificuldades de sustentar a reprodução econômica sustentando o bem-estar-social, com crescimento econômico, aumento de salário e competitividade interna. O contexto caracterizava uma narrativa de insustentabilidade das políticas estatais e diminuição das taxas de lucros das atividades capitalistas. Desse modo, tal cenário de crise do regime de acumulação fordista configurou-se também como um período de profunda reorganização espacial, com transformações em escala global, seja no campo da economia, política e cultura, seja no movimento ambientalista. Países do Extremo Oriente e do Leste Asiático passaram a atrair muitos investimentos estrangeiros, sobretudo de multinacionais, enquanto a América Latina também vivenciava os reflexos da crise global. Por isso, Benko (1999) define o conceito de mundialização do capital (globalização) como um período de transformações em diversas escalas da organização e da estrutura da atividade capitalista hegemônica e mutações no papel do Estado na economia. Essas mudanças refletiriam diretamente na crise dos modelos de desenvolvimento empregados até então e na redefinição de novas formas de regulação¹⁰.

Para considerar o colapso (ou não) de um regime de acumulação, é preciso considerar a relação salarial existente, as formas de concorrência, a inserção de cada empresa e o local num regime internacional, assim como a atuação do Estado frente a essa dinâmica. Para Boyer, só é possível reconhecer um regime de acumulação fordista se “o modelo dinâmico correspondente revelar uma estabilidade estrutural”

¹⁰ Para compreender as formas de regulação de um regime de acumulação é preciso considerar a relação salarial existente, as formas de concorrência, a inserção e posição do país e das empresas no regime internacional, e a atuação do Estado frente a essa dinâmica (BOYER 1994).

(BOYER 1994, p. 122). Assim, para a emergência de um novo regime de acumulação, e posteriormente, novo modo de regulação, o **quadro 1** apresenta de forma sintética os elementos considerados fundamentais:

Quadro 1 – Elementos de uma crise do regime de acumulação

Esgotamento dos sistemas técnicos	CRISE ESTRUTURAL	Fim da produção em massa de produtos estandardizados
Agravamento das contradições sociais		Derrocada do regime internacional

Fonte: BOYER, 1994.

Em resumo, o esgotamento dos sistemas técnicos ocorre pela chegada próxima do limite do consumo, resultado da expansão dos centros urbanos e do aumento do salário frente à produtividade do trabalho, provocando queda na taxa de acumulação, aumento do desemprego e desaceleração do crescimento. O agravamento das contradições sociais vem pelo aumento do controle do trabalho dentro das fábricas, queda da produtividade e aumento das tarefas improdutivas, queda na qualidade das mercadorias, além de sucessivos períodos de greves dos trabalhadores. Os outros dois elementos são as tendências à flexibilização da produção e também dos salários, provocando mudanças internas no interior da fábrica, inibindo a produção de produtos estandardizados e eliminação de grandes estoques, e a derrocada do regime internacional em razão das crises econômicas internacionais da década de 1970 e pela contestação das regulações internacionais instituídas no pós-guerra.

Em um novo contexto político-econômico incerto de pós-fordismo, os Estados estão há algumas décadas procurando outros métodos para manterem ou reformularem suas políticas de bem-estar social e de crescimento econômico. Entre a sustentação de partes do modelo antigo e a linha política de uma ortodoxia neoliberal predatória, algumas correntes apontaram a saída para o equilíbrio das relações entre mercado e Estado, a partir da coordenação de políticas orientadas para a competitividade e crescimento nacional, vinculadas às demandas da vida cotidiana.

Dentre as diversas experiências encontradas na Inglaterra, EUA (de caráter mais liberal), França e Itália (com ações mais heterodoxas e protetivas), destaca-se aqui um novo paradigma de mediação entre as forças do mercado, as políticas do

Estado e as necessidades da reprodução social. Nessa alternativa, busca-se o fortalecimento das instituições sociais a partir de “*formas intermediárias*” que articulassem interesses privados e coletivos, sociais e econômicos, eficientemente e com equidade (BOYER, 1994). Essas condições são orientadas para o pensamento regional, que tem em seu maior apelo à valorização de políticas que abarquem a dimensão territorial da produção.

Pecqueur e Zimmermann (2005) entendem que, no contexto de crise do fordismo e de procura de um novo modelo de desenvolvimento regional na globalização, potencializar elementos favoráveis de uma proximidade espacial ou geográfica torna-se um componente fundamental, pois há o potencial em facilitar:

- o encontro e, portanto, o relacionamento de agentes que dispõem deste potencial ligado a uma proximidade institucional;
 - a transferência de uma relação de um contexto de imersão a um outro;
 - quando a relação é estabelecida, a interação direta pelo recurso ao face a face;
- Mas também e, sobretudo, na medida em que:
- é susceptível de compensar a ausência ou uma insuficiência de proximidade de natureza não essencialmente espacial (organizacional ou institucional);
 - produz sob certas condições uma configuração organizacional particular: o território (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005, p. 98).

Além disso, as sociedades mais organizadas, ligadas a uma relação de trabalho mais qualificada e mais bem remunerada, com apoio ao desenvolvimento de forças produtivas tecnológicas e da informação, sobressair-se-iam (ou ganhariam) àquelas nas quais o imperativo do mercado e da ampla concorrência fossem mais atuantes.

Contrariando as expectativas ortodoxas de que a iminência de um novo regime de acumulação sob as interfaces da globalização provocaria uma homogeneização dos espaços, os novos postulados das teorias do desenvolvimento regional vêm demonstrar o contrário. É preciso entender que o atual período configura-se como uma relação dual entre o global e o local, acentuando-se a dinâmica concorrencial, tornando necessário considerar alguns elementos territoriais que fazem a diferença nesse jogo.

Essas mudanças no regime de produção e na forma de organização dos espaços, numa tentativa de garantir competitividade e especificidades, são o que

Benko (2001) denomina de um processo de *glocalização*, entendido pelo autor como uma articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinhando a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais (BENKO, 2001, p. 9). De acordo com as ideias de Harvey (2001), a lógica da acumulação capitalista, na tentativa de aumentar a sua capacidade de lucro, busca a “anulação do espaço pelo tempo”. Isso pode ocorrer através do desenvolvimento das técnicas da informação e de transporte e/ou através da concentração espacial dos meios de produção. Tal concentração permitiria uma concentração de mão de obra, de capital, de estrutura, e, conseqüentemente, de mercado.

Tão importante quanto essa concentração seria a coordenação das organizações e instituições sociais estruturadas no espaço. Isso tende a contribuir para além das benesses das aglomerações produtivas clássicas (tais como as externalidades positivas). Nesse instante, o local torna-se também protagonista. As especificidades locais, a cultura, as relações sociais de produção peculiares e o valor histórico tornaram-se elementos importantes no contexto de competitividade com as grandes corporações e com as mutações políticas estruturais induzidas pelos estados-nação.

Caminha-se, dessa forma, não apenas para uma mudança de organização política em escala intermediária, mas também em direção a novas organizações e estruturas econômicas. Por isso, a literatura retoma os conceitos dos Distritos Industriais da Terceira Itália e os toma como referência alegórica.

1.2.2. A mudança de escala e os recursos dos territórios

Até o momento anterior da leitura, buscou-se mostrar as conjunturas que levaram a uma nova forma de organização social e espacial, a qual conferiu um novo caráter ao desenvolvimento. Essa mudança demonstra que a escala de atuação e articulação também mudou com a nova concepção de desenvolvimento. Tendo isso em mente, associado com o processo de descentralização política apresentado em determinados países, Llorens (2001) considera importante a permanência de políticas macroeconômicas de geração de emprego e renda, inovação tecnológica, sustentabilidade. Para o autor, tais ações citadas devem também estar em nível

regional, na medida em que incentive a articulação política regional feita pelo Estado com o envolvimento do empresariado local (micro, pequenos e médios proprietários) como meio de fomentar a políticas locais.

O impulso do desenvolvimento econômico com equidade social e sustentabilidade do meio ambiente obriga a formulação de políticas mistas, que, juntamente com as medidas destinadas a alcançar os princípios do equilíbrio macroeconômico, ativem as potencialidades existentes no território, para qual os governos regionais e locais devem desempenhar um papel decisivo, facilitando a criação de instituições de desenvolvimento produtivo e empresarial (LLORENS, 2001, p. 74).

Sobre a dinâmica inerente à escala do território, as teorias que abordam esse tipo de desenvolvimento apontam para a importância da *proximidade geográfica* no desempenho econômico e em outras esferas de gestão dos recursos e dos territórios. Ultrapassando a ideia da proximidade das políticas de polos econômicos e suas áreas de transbordamento, o contato entre os atores – uma vez articulados e orientados por um projeto comum – pode trazer especificidades territoriais inovadoras, além da troca de experiências, métodos de produção, tecnologia e mercado consumidor comum. Esses atributos podem dar aos territórios recursos específicos¹¹ (e intransferíveis) capazes de melhorar a competitividade local (PECQUEUR, 2005).

Vale lembrar que esses atributos não são excludentes às políticas tradicionais de aglomeração espacial e especialização setorial, ou outra política de qualquer natureza. Essas estratégias servem para dar identidade e singularidade à dinâmica social de determinada região. De forma geral, seguindo a referência de Llorens (2001), os principais enfoques das políticas tradicionais de desenvolvimento sustentam-se em ações para o crescimento do PIB, em estratégias conduzidas por investimentos externos e na aceitação das políticas de “transbordamento ou difusão” do conhecimento, a partir dos centros do capitalismo. Contudo, sob o aspecto de abordagens locais/territoriais, determinados temas podem ganhar prioridade nas regiões, como o tratamento dos recursos naturais, aumento da produtividade, capacitação da força de trabalho, qualidade de vida e satisfação das necessidades básicas.

¹¹ Ver o Quadro 2.

Buscam-se, em síntese, estratégias para potencializar os recursos próprios, o desenvolvimento de uma articulação com o tecido empresarial e controle do desenvolvimento pelos atores locais Llorens (2001, p. 75). Para a coerência das novas formas de aglomerações produtivas, é fundamental que se explorem artifícios territoriais que insiram os territórios na lógica concorrencial e que estejam em consonância com políticas nacionais, para que aperfeiçoem as condições de reprodução social, com um sistema educacional eficiente, condições básicas de habitação, rede de cidades sólida, sistema de transporte integrado e organizações políticas favoráveis ao crescimento econômico e ao avanço tecnológico nacional.

A crise do modelo instalado e os novos processos globais insurgentes fazem emergir novos caminhos capazes de garantir o desenvolvimento regional. Como já adiantado por Marshall nos distritos industriais, a materialidade e experiências bem-sucedidas em alguns locais demonstraram novos atributos e instrumentos de alavancar não apenas competitividade econômica, mas também promover a equidade social e melhoramento da qualidade de vida e tratamento do meio ambiente.

Dentre esses artifícios locais/territoriais, estão a identidade socioterritorial e a criação de *recursos e ativos específicos* do território (BENKO; PECQUEUR, 2001; PECQUEUR, 2005) como forma de fortalecer as economias de aglomeração. O **Quadro 2** apresenta essa tipologia.

Quadro 2 – Tipologia dos fatores de concorrência espacial

	Genérico	Específico
Recursos	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e custos de transporte (cálculo, otimização).	Fatores incomensuráveis e intransferíveis nos quais o valor depende da organização que os criou.
Ativos	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e o custo de transporte (cálculo, otimização). - Alocação ótima dos ativos.	Fator comparável onde o valor é ligado a um uso particular: - Custos de irreversibilidade; - Custos de reatribuição.

Fonte: BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 44.

Enquanto recursos e ativos genéricos podem ser encontrados em inúmeras localidades e em diversos distritos industriais, os recursos e ativos específicos são inéditos e intransferíveis.

Uma diferenciação durável, ou seja, não suscetível de ser colocada em xeque [sic] pela mobilidade dos fatores, só pode nascer verdadeiramente dos recursos específicos, os quais não poderiam existir independentemente das condições nas quais eles foram engendrados. A importância é mais de apreender essas condições do que procurar o que constituiria o potencial identificável de um território (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 40).

Observando por essa perspectiva endógena e peculiar, está na essência da teoria a formação de uma rede de comunicação e de trocas, que mobilize recursos genéricos e específicos, e a coordenação mútua com o setor produtivo, as autoridades políticas e a comunidade local. Dessa maneira, os “fundamentos da cooperação e da confiança, que resultam em redes de cooperação e localidades-regiões-territórios estruturariam uma sólida e configurada divisão social do trabalho” (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 45). Por esse método, esses elementos seriam os condicionantes necessários para o bom desempenho econômico e a formação de um território competitivo.

Pelas experiências adquiridas, essa coordenação desejada pelos autores ocorre através das estruturas de governança, a partir da articulação dos atores sociais, concebendo o espaço para alguns tipos diferenciados de governabilidade. A partir de então:

Os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial. Além disso, lançam as seguintes perguntas-chave sobre a regulação social e governança do território: como os atores lançam mão de determinados meios para construir um padrão de estabilidade social? Como os atores lidam com planos que contemplam opacidades sociais? Como são estabelecidas pelo planejamento as relações entre normas regulatórias, funções operacionais, responsabilidades decisórias e avaliações? (PIRES; NEDER, 2008, p. 34).

A relação tripartite dos atores sociais (Estado, empresa e sociedade civil organizada) torna-se imprescindível para um reconhecimento e uma valorização das instâncias locais de poder e vital para a legitimidade das políticas públicas, bem como para a construção de um pacto social-territorial entre os atores envolvidos (integração

e cooperação entre empresas, determinação da relação capital/trabalho e definição de um projeto territorial). As formas de organização estariam num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, num ambiente institucional aberto, flexível e favorável ao debate. Entretanto, é importante frisar a importância de desenvolver essas formas de organização com os contextos culturais de cada território, em conjunto com a interferência regulatória do Estado-Nacional, como, por exemplo, perante os mecanismos monetários, a legislação de concorrência das empresas e a satisfação das necessidades sociais.

Nessas estruturas de governança, os atores envolvidos possuem poder de influência e também representatividade com intensidades distintas. Os diferentes graus de hierarquia empresarial ou de um aglomerado de cidades podem direcionar ações e estratégias também diferentes, beneficiando determinados grupos (ou cidades) em detrimento de outros.

As múltiplas combinações possíveis entre o número de parceiros, e a especificidade do capital tecnológico ou humano e a especialização podem provocar uma 'fragmentação' de poder no seio de um sistema produtivo, gerando um amplo leque de poderes e hierarquias dentro da governança (STORPER; HARRISSON, 1994, p. 177).

É por isso que o debate da participação social e da representatividade se somaram a estes postulados, pois eles iriam influir sobre o desempenho da governança e em seus resultados, como será visto posteriormente nos princípios de uma boa governança territorial.

Para concluir, essa nova corrente tem direcionado o foco das políticas regionais (e territoriais) para os processos e organizações endógenos, nos quais há uma articulação maior entre atores locais e uma representatividade com o Estado. Ou seja, o território local teria uma autonomia política relativa, a depender da estrutura normativa do Estado e da capacidade de articulação dos envolvidos. Mais do que isso, Pires; Muller; Verdi (2006) entendem que esse modelo não apenas contribui para a melhoria da competitividade das regiões e dos territórios. Para eles, o desenvolvimento territorial é o

[...] Processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-

estar da população de uma localidade ou uma região (PIRES; MULLER; VERDI, 2006, p. 448).

É importante ressaltar que as estratégias e articulações dos atores, bem como a criação de um ambiente institucional favorável, não são dadas por leis e decretos, mas partem de uma construção histórica e de um território, em resposta ao processo de globalização. Por isso, faz-se necessário buscar compreender o processo de construção de um território, os principais atores e forças atuantes sobre o espaço (em todas as escalas) para tecer um estudo completo e pertinente de uma modalidade de governança territorial.

Além disso, é equivocado considerar as aglomerações produtivas isoladas do contexto nacional, sobretudo em regiões periféricas, onde certamente haverá limitações de todos os aspectos, com disposição de recursos insuficientes (LEMONS; SANTOS; CROCCO, 2005). É preciso sempre considerar as limitações de cada território, os distintos níveis de desenvolvimento e posicionamento na divisão internacional do trabalho.

Essas limitações encontradas em determinadas realidades brasileiras têm suscitado dúvidas acerca das teorias de desenvolvimento territorial em países subdesenvolvidos, como o Brasil (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2004; 2012; HESPANHOL, 2008). Brandão (2012) entendeu que tais políticas focadas no território poderiam ressignificar a responsabilidade do Estado perante as políticas públicas em determinados segmentos da vida social, o que ressoa tangencialmente às políticas neoliberais. O atual modelo de descentralização política e a guerra fiscal também seriam fatores agravante contrário à essas teorias. Já Hespanhol (2008) considerou que as políticas de desenvolvimento territorial para a agropecuária têm exercido um papel coadjuvante na dinâmica econômica tanto em países centrais (precursores dessas teorias e experiências) quanto em países periféricos (a exemplo das políticas de desenvolvimento rural no Brasil). Além disso,

A operacionalização do desenvolvimento territorial é praticamente impossível de ser implementada quando perduram a elevada concentração da propriedade da terra, a grande concentração social e regional da renda, o esgarçamento do tecido social e a falta de dinamismo econômico. (HESPANHOL, 2008, p.388)

Por não se tratar de um modelo protagonista, onde não estão presentes as forças e agentes hegemônicos do capital, as políticas de desenvolvimento territorial também seriam, nesse entendimento, limitadas e descaracterizadas. Sendo assim, com essas condições as estratégias de desenvolvimento do território dificilmente teriam êxito.

Esses questionamentos acerca das teorias e das experiências encontradas em nossa realidade contribuem para o avanço do conhecimento científico e para o aprimoramento das políticas públicas. São através dessas indagações que teoria e prática se encontram e se reformulam, ocasionalmente.

No campo teórico, é preciso estar atento a determinados conceitos que demonstram outros olhares sobre a realidade. Por exemplo, a crítica de eximir as obrigаторiedades do Estado e encaixar o desenvolvimento territorial ao neoliberalismo faz-se olhar para um outro entendimento sobre o próprio Estado, a partir de Poulantzas e Mann, citados anteriormente. Se o Estado também é entendido como parte do conflito de classes, não se pode confiar apenas no conjunto de regras e normas para atendimento das necessidades básicas. Assim, ações que valorizem os territórios não fragiliza o Estado, nem o caracteriza como liberal, mas apenas reorganiza as formas de regulação e controle das políticas públicas (Rezende, 1997); e, quanto mais articulado e coeso, mais ferramentas de pressão os territórios terão perante as forças do Estado.

Assim, ao mesmo tempo em que devemos aceitar a globalização do mercado mundial como inevitável, precisamos também reorganizar o Estado para que ele esteja apto a desenvolver políticas que observem as diversidades locais e utilizem instrumentos de regulação para desenvolver políticas compensatórias que minimizem os efeitos do processo de globalização na economia (REZENDE, 1997 p.25).

No campo empírico, os arquétipos europeus e estadunidenses dos anos 1980 e 1990 não repetirão os mesmos resultados no Brasil, pois as experiências encontradas precisam ser materializadas, amadurecidas, e estudadas a fundo, em diversos contextos locais. As experiências de hoje, portanto, contribuem para as ações futuras. Além disso, é necessário sempre desvelar as estruturas sociais e econômicas condicionantes do território, assim como as redes hegemônicas que

atuam sobre ele, como figura o regionalismo brasileiro, para que as políticas públicas reflitam, de fato, em mudanças sociais.

1.3. A Governança Territorial como método de Política Pública

Assim como o conceito de Desenvolvimento, a Governança tal qual utilizada nas políticas regionais é entendida na literatura com o atributo do território. Como visto anteriormente, ela não deve ser analisada de forma *isolada*, isto é, excluída das interferências das escalas geográficas; portanto, trata-se de um fenômeno multiescalar. E nem *a-histórica*, desconsiderando os aspectos de sua formação e de seu território. Se a história e as diversas escalas atuantes num determinado espaço¹² culminaram na formação de uma modalidade de governança territorial, caberia a esta dizer para onde o território deverá caminhar (projeto de futuro). Longe de se considerar um mero acaso ou imposição legal, a formação de uma modalidade de governança territorial satisfatória (respeitadas as limitações históricas e espaciais) só se concretiza pelos interesses propositivos e pelos pactos sociais firmados ao longo do tempo.

Diante dessas breves considerações, Colletis et al. (1999) definem a governança territorial primeiro como uma articulação entre os agentes econômicos com as instituições políticas e sociais. Assim, o conceito de governança territorial é tanto uma dimensão estratégica como uma dimensão institucional.

Segundo, entende o conceito também como uma articulação entre os níveis de ação do território: do local ao global, através das mediações realizadas pelos atores (econômicos e políticos), ambos ancorados no território e presentes no cenário econômico e institucional.

Em síntese, a governança territorial

Caracteriza, em um momento dado, uma estrutura composta por diferentes atores e instituições que permitem apreciar as regras e rotinas que outorgam a especificidade de um lugar em relação a outros lugares e em relação ao sistema produtivo nacional que os engloba. Para abordar a dinâmica da regulação do território deve-se apreciar também as estratégias dos atores, a capacidade local de adaptação do território e as lógicas exógenas dos ramos de atividade e os processos de aprendizagem (GILLY; PECQUEUR, 1995).

¹² Verticalidades, no entendimento de Milton Santos.

A proximidade geográfica torna-se, como mencionado anteriormente, um dos fatores fundantes para a construção de uma governança territorial. É a partir de um elo comum entre os atores que se motiva todo o procedimento de institucionalização, organização e coordenação do território, podendo ser definitiva ou provisória. Assim, a governança territorial é definida como a construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial, atendendo a premissa de resolução de problemas locais. (PECQUEUR, 2000, 2005).

Sob um contexto de mercado, Scott (1998) entende a governança como possibilidade de obter fatores positivos por via de vantagens competitivas e externalidades regionais que também assegurem o bem-estar da comunidade e maximizem as economias locais e as aglomerações. Esses fatores seriam resultantes de uma série de mecanismos sociais e políticos, historicamente enraizados no território, tais como valores culturais, organizações sociais e religiosas, instituições públicas, entre outras.

Portanto, a governança territorial pode assumir diversas formas, estruturas e vitalidades distintas e, por isso, ela pode englobar diferentes formas de desenvolvimento e diferentes propósitos. Pires et al. (2011) veem a governança territorial também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico, envolvendo atores e forma institucionais de um determinado contexto. Estes

[...] podem variar de uma simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços do mercado) para uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resulta em complementaridades, externalidades e projetos comuns) e, em último nível, chegando a uma especificação (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local) (PIRES et al., 2011, p.37).

Assim, cabe ressaltar novamente que as estratégias adotadas precisam estar alinhadas às demandas do território, de modo que garantam a representatividade dos atores e o interesse comum. Por isso, a participação social torna-se um elemento

precioso, e delicado na prática, para a sustentabilidade de uma ação política e de uma governança territorial positiva.

No campo das Políticas Públicas no Brasil, as modalidades de governança territorial têm aparecido em diversos ramos e setores da economia. Na agricultura, ela surgiu através das câmaras setoriais do agronegócio em 1993, em virtude da experiência positiva da Câmara Setorial Automobilística. Atualmente há políticas de Câmaras Setoriais tanto em nível federal (31 câmaras¹³), quanto nas unidades federativas. Em âmbito Federal, as CS são coordenadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e são responsáveis pelo apoio e desenvolvimento de estratégias para as cadeias produtivas do agronegócio brasileiro. A política no estado de São Paulo também conta com 35 câmaras de diferentes ramos do agronegócio e agricultura familiar.

Na Indústria, as governanças territoriais têm aparecido através dos Comitês gestores dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), implementados a partir do início do século XXI, mas que ganharam força e visibilidade a partir de 2003, com ações do Governo Federal e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MIDIC), com os trabalhos da REDESIST (Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos Locais), Cepal, e apoio financeiro do (Banco Nacional do desenvolvimento econômico e Social (BNDES). As políticas de fomento aos APLs também se deram em âmbito das unidades federativas, o que possibilitou uma gama diversa de interpretações, definições e setores de arranjos produtivos por todo o país. No estado de São Paulo, desde 2009 o governo estadual tem incentivado o surgimento e o fomento de APL no estado, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Federação das Indústrias do estado de São Paulo (FIESP), e apoio financeiro do Banco do Desenvolvimento Interamericano (BID).

Na política de recursos hídricos, aparecem os Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas (CGBH), responsáveis pelas ações de proteção dos recursos hídricos e estratégias de abastecimento e saneamento. Coordenados pela Agência Nacional de Águas (ANA), os CBHs são órgãos colegiados que apresentam diversos setores da

¹³ São elas: Açúcar e Alcool, Algodão, Animais de Estimação, Arroz, Aves e Suínos, Borracha Natural, Cacau, Cachaça, Caprinos e Ovinos, Carne Bovina, Cerveja, Citricultura, Culturas de Inverno, Equideocultura, Erva-Mate, Feijão e Pulses, Fibras Naturais, Flores e Plantas Ornamentais, Florestas Plantadas, Fruticultura, Hortaliças, Leite e Derivados, Mandioca, Mel e Produtos Apícolas, Milho e Sorgo, Oleaginosas e Biodiesel, Palma de Óleo, Produção e Indústria de Pescados, Soja, Tabaco, Viticultura, Vinhos e Derivados.

sociedade envolvidos pelo tema da Água. Além dos grandes Comitês Nacionais e do Parlamento das Águas, a ANA coordena também os comitês estaduais e interestaduais.

Os Circuitos Turísticos também podem ser considerados modalidades de governanças territoriais, pois presumem, assim, um núcleo de participação e tomada de decisões estratégicas. São destinados ao setor terciário e buscam promover o turismo de regiões com características específicas, sejam elas naturais ou históricas. No estado de Minas Gerais há uma variada gama de Circuitos turísticos, como o Circuito das Águas, do Ouro, das Terras Altas da Mantiqueira, do Velho Chico, de Ibitipoca e das Trilhas dos Inconfidentes. No estado de São Paulo, destaque para os Circuitos das Frutas, da Cultura Caipira, Circuito das Águas e o Caminho dos Tropeiros.

No âmbito do planejamento regional, podem-se destacar as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, cujo modelo de descentralização política regional lembra as regiões administrativas de outros estados, porém com maior autonomia gerencial. Na escala municipal, há também a existência de modalidades de governanças sem haver uma ligação específica com um setor econômico ou recurso natural. Entre as modalidades, estão os Conselhos Municipais de Habitação, Educação e Serviço Social, e os conselhos municipais para o orçamento participativo.

Com uma variedade de formas, tamanhos e finalidades, as modalidades de governança podem aparecer em diversos locais e contextos, apresentando diferentes características e organogramas. Cada território, em suas múltiplas escalas, vem adotando a governança como método para atingir determinados objetivos e desenvolver seus projetos particulares. Cada governança trata-se de um universo alternativo de possibilidades e de resultados, levando a necessidades de inúmeras pesquisas.

CAPÍTULO 2. O TERRITÓRIO DA CÂMARA SETORIAL DE CARNE BOVINA

2.1. Território, Setor e Governança

A articulação e institucionalização do setor pela cadeia produtiva e pelo território, nesta composição de Política Pública e nesta análise de estudo de caso, são tão importantes quanto o próprio desempenho econômico. Compreender a territorialização de uma política passa pela análise do setor, que, por sua vez, deve ser entendido a partir de um modo de regulação setorial, a partir dos dispositivos institucionais particulares¹⁴, de uma construção social complexa da esfera produtiva (TERTRE, 1997).

Assim, os novos arranjos institucionais locais tornaram-se elementos na competitividade e nas externalidades positivas geradas, produzindo novas configurações espaciais e setoriais, muito além dos fatores tradicionais de localização. O território ganha cada vez mais destaque a autonomia, também associado à mundialização do capital, ao aperfeiçoamento dos meios de comunicação e informática, à liberalização econômica e à terceirização mundial da produção.

Os territórios ganharam autonomia nos últimos trinta anos (em parte pelas tendências do regime de acumulação flexível, visto anteriormente, e também pelas mudanças jurídicas e do pacto federativo ocorridas no Brasil nos anos de 1990) e se materializaram em novas instituições, manifestando, em diferentes níveis, uma crescente possibilidade das autoridades locais em mobilizar informações e conhecimentos para orientar suas decisões. Essa governança finalmente constrói a duplicidade da plasticidade dos sistemas produtivos capazes de tirar proveito das condições locais muito específicas e de consumidores que buscam qualidade nos produtos e estilo de vida (TERTRE, 2002).

Torna-se necessário aproveitar as possíveis sinergias entre os diferentes ativos específicos disponíveis para um território: qualificação da mão de obra, *know-how*, cooperação entre os atores da cadeia produtiva e do local, entre outros. Cabe refletir de que forma essa autonomia acontece no Brasil e no contexto da Câmara Setorial

¹⁴ Relação social do trabalho; capitais individuais no quadro definidos através de uma concorrência organizada; e regulamentos nacionais e internacionais, definindo as dinâmicas do setor no regime nacional e internacional.

da Carne Bovina. Se ela existe, como funcionam esses dispositivos territoriais necessários para o aumento da competitividade do setor e desenvolvimento do território?

A autonomia dos territórios também precisa ser pensada a partir do contexto de guerra fiscal e especulação fundiária no Brasil. Também é importante compreender as peculiaridades regionais historicamente estruturadas, sobretudo dentro da relação centro-periferia, bem discutidas por Furtado (2003) e Oliveira (2003b). Além da compreensão acadêmica, a atenção enquanto Política Pública também se faz necessária como forma de inibir o acirramento das disputas internas e a desigualdade regional.

Retornando ao debate da CSCB, como apresentado, a institucionalização da Câmara Setorial de Carne Bovina no estado de São Paulo, assim como as demais, não contou com uma delimitação rígida e estruturada para sua composição. A quantidade, a representatividade e a localidade dos atores não foram critérios para a definição de quem teria acesso à governança. Tampouco foi proposto o estudo de identificação de uma rede desenhada da cadeia produtiva setorial para formação dessa Câmara.

Num primeiro momento, de exercício lógico e teórico, essa abertura permite boas e más consequências. A flexibilidade da estrutura organizacional pode dar atributos mais democráticos à Câmara Setorial, permitindo que mais atores e diferentes segmentos participem das discussões. Por outro lado, a ausência de critérios mínimos de participação e de quórum pode comprometer a representatividade dos atores, provocar o esvaziamento das reuniões e mitigar a capacidade de ação dos atores da própria CSCB, que perde legitimidade e poder de negociação.

Diante desse cenário, a delimitação do território da Câmara Setorial orientado pelo critério do envolvimento dos atores sociais mostrou-se pouco eficaz e com muitas lacunas, já que o levantamento dos documentos das atas não trouxe muitas respostas sobre esse ponto¹⁵. Definir o território da Câmara requer a busca por outros elementos, orientados pela territorialização da atividade econômica do ramo produtivo num determinado período. A análise histórica será apresentada posteriormente,

¹⁵ A composição da CSCB será apresentada no subcapítulo 2.2.

quando tratada a expansão do rebanho para os estados da região Centro-Oeste e o avanço na cana-de-açúcar no estado de São Paulo.

Ao considerar o território da carne bovina no estado paulista, e por consequência a que se destina às políticas públicas de desenvolvimento regional/territorial das Câmaras, este trabalho optou por buscar algumas informações que deram luz à dinâmica espacial setorial em estudo. Primeiramente, o ramo pecuarista de carne não é contínuo espacialmente; o “território” está ramificado entre as regiões do estado. Todavia, a pesquisa encontrou uma concentração da atividade econômica nas regiões do Oeste e Noroeste paulistas (Presidente Prudente – Araçatuba – São José do Rio Preto). Em segundo, duas informações foram consideradas primordiais para a delimitação do recorte espacial da pesquisa, definidas durante as etapas de execução: em quais regiões se concentram os rebanhos de gado de corte e quais regiões concentram os frigoríficos? A partir desse questionamento, houve a definição de dois cenários.

Tabela 1 - Municípios com maiores rebanhos de bovinos do estado de São Paulo – 2016.

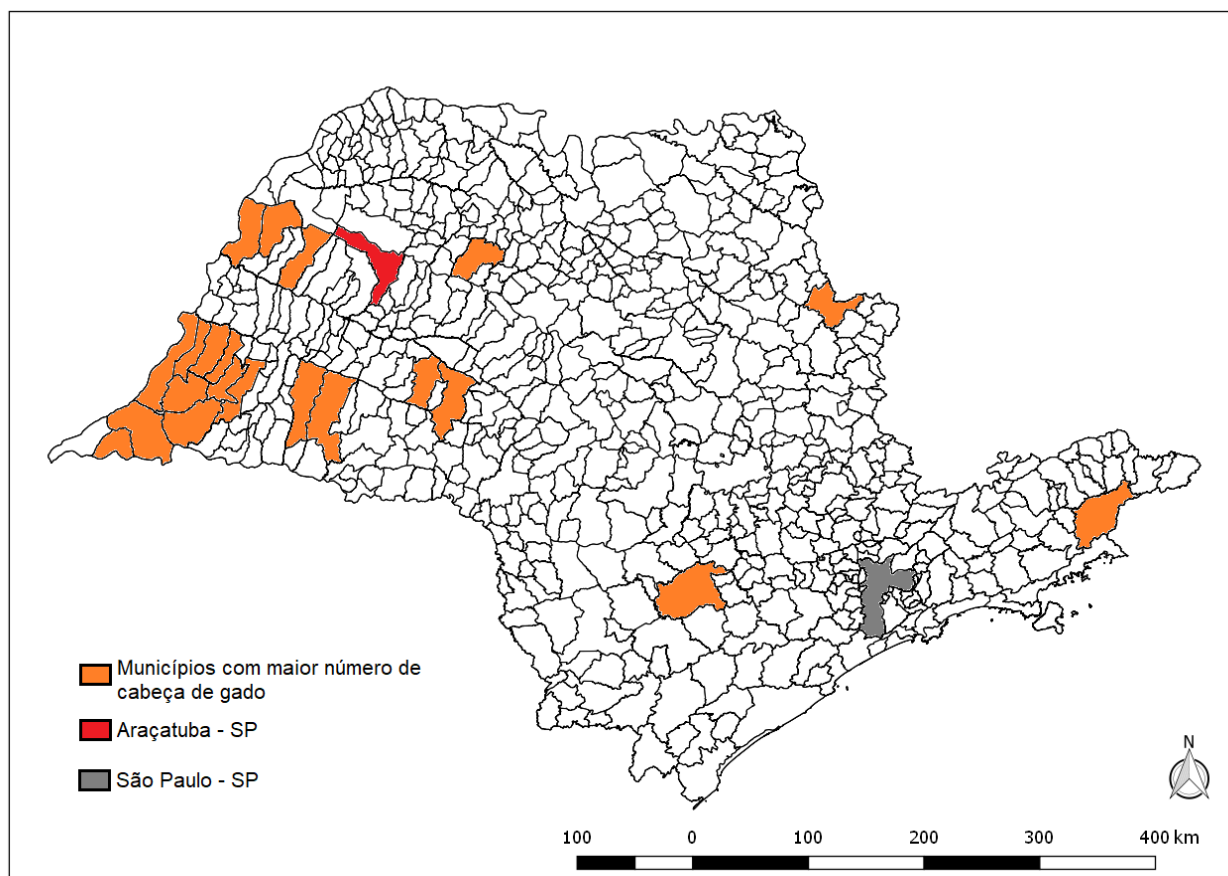
Localidades	Bovinos - Rebanho (Em cabeças)
Rancharia	135000
Mirante do Paranapanema	134729
Marília	116552
Presidente Bernardes	110800
Presidente Epitácio	103939
Presidente Venceslau	90661
Santo Antônio do Aracanguá	88560
Martinópolis	88130
Cunha	82106
Marabá Paulista	80639
Teodoro Sampaio	79626
Santo Anastácio	76396
Castilho	75339
Caiuá	74025
Mirandópolis	73764
Itapetininga	70757
Araçatuba	70100
Piquerobi	68031
Pompéia	67239
Andradina	62412
Mococa	62000

Euclides da Cunha Paulista	61626
José Bonifácio	61055
Total	1933486
Total estado de SP	11031408

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM.

Conforme a **tabela 1**, nesse levantamento foi constatado que os maiores rebanhos de bovinos estão localizados em 23 municípios do Estado de São Paulo, totalizando quase 2 milhões de cabeças de gado, o que corresponde a 17,5%. Por sua vez, o estado paulista detinha, em 2016, mais de 11 milhões de cabeças de gado, sendo o 8º maior rebanho do Brasil.

FIGURA 1 – Município com maior número de rebanho bovino (2016)



Fonte: Elaboração do autor a partir das informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM. Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

Na **figura 1**, é possível identificar a espacialização desse rebanho. Os municípios com maior efetivo bovino estão nas regiões de Presidente Prudente e Araçatuba.

Já a **tabela 2** mostra os municípios com as maiores quantidades de vínculos empregatícios da indústria de carnes, selecionada através dos frigoríficos. Por essas informações, nota-se que os frigoríficos se encontram predominantemente em cidades de médio porte, ao contrário dos municípios campeões em rebanho, e é possível identificar que há uma diversidade entre as regiões, como Bauru, Sertãozinho, Piracicaba, S. J. Rio Preto e Barretos. Logo, assim como visto no mapa sobre rebanhos, a dimensão espacial do setor industrial do ramo de carnes não é contínua. Contudo, a lista desses municípios representou, em 2014, 79,3% de todos os vínculos empregatícios da atividade produtiva frigorífica do estado.

Tabela 2 – Municípios com maior quantidade de vínculos empregatícios em frigoríficos de carne bovina no estado de São Paulo (2014-2016).

Localidade	2016	2014
Promissão	2177	3114
Barretos	2320	2021
Jose Bonifácio	845	1138
Rancharia	746	889
Sertãozinho	810	819
Pirapozinho	777	788
Santa Fe do Sul	717	786
Presidente Prudente	784	785
Bauru	640	607
Piracicaba	477	452
Olímpia	232	293
Santa Cruz do Rio Pardo	73	279
S. Jose do Rio Preto	215	268
Ipuã	285	267
Lins	245	252
Bariri	200	188
Martinópolis	0	141
Cerqueira Cesar	211	139
Ouroeste	140	127
Estrela D'Oeste	124	124
Andradina	110	114
Total Estado S. Paulo	14537	17124

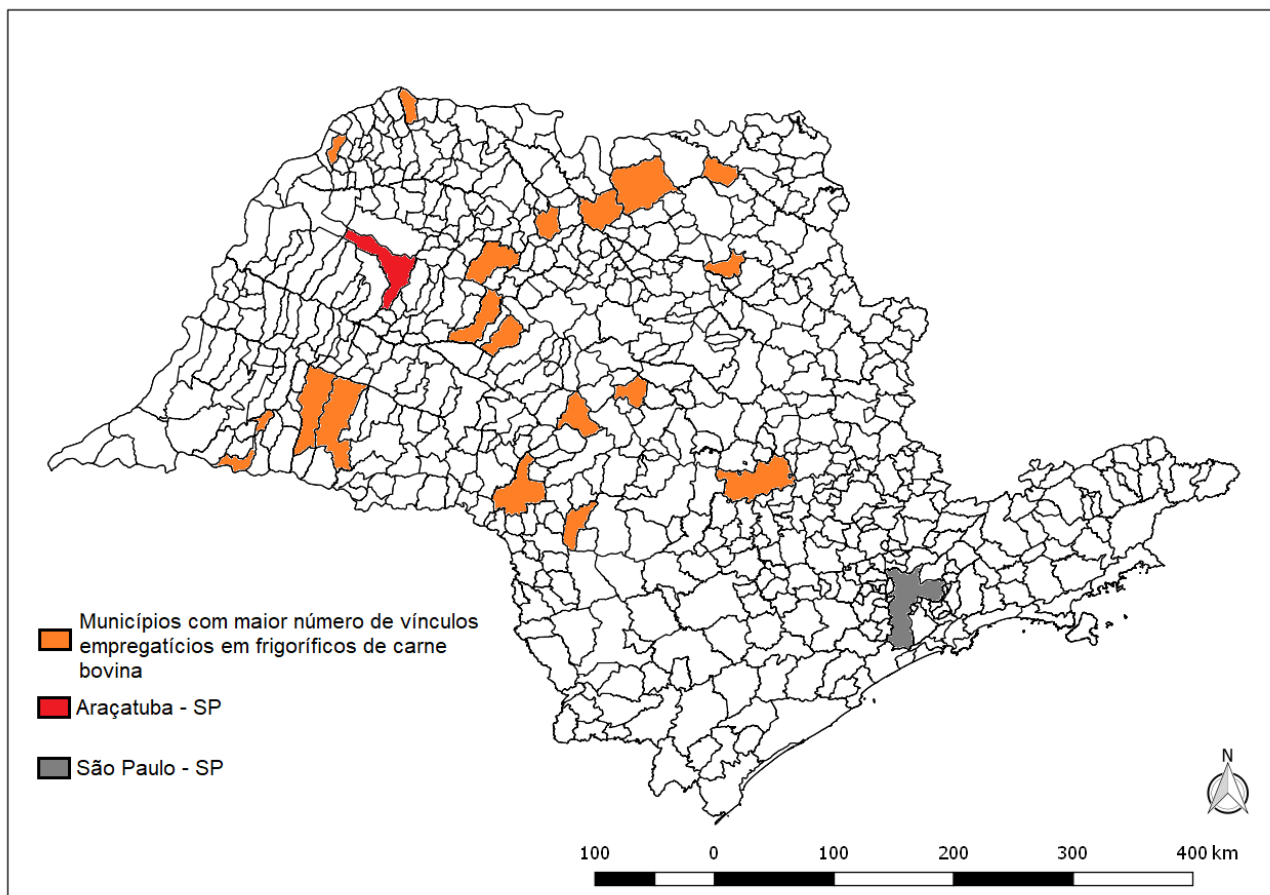
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

Dentre os municípios da região de Araçatuba com presença de frigoríficos, destaque para Andradina e Lins, onde há unidades fabris dos Frigoríficos JBS, Promissão e sua unidade da Marfrig e Rancharia com o Frigorífico Better Beef. Também merece destaque Barretos, na região de Ribeirão Preto, com outra unidade da JBS.

É válido ressaltar que esse critério de delimitação do território a partir dos empregos do ramo produtivo foi utilizado para a pesquisa realizada pela UNESP de Rio Claro em rede com outras universidades e Institutos de Pesquisa¹⁶ entre 2014 e 2019, à qual esta tese de doutorado está vinculada. Nesse longo estudo, que englobou 3 estados e mais de 30 modalidades de governança, a delimitação territorial foi compreendida pela concentração da força de trabalho da indústria e da participação dos municípios em reuniões da Câmara Setorial de Carnes. **A figura 2** representa essa espacialização. Todos os resultados foram confeccionados tendo como compreensão essa rede de municípios definida pelo setor agroindustrial da carne bovina.

¹⁶ Pesquisa realizada pelo Grupo Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial (UNESP), em parceria com a UFBA, UFRB, UFU, IEA-APTA-SAA-SP e AFA.

Figura 2 – Municípios com maior número de empregos em frigoríficos, 2016.



Fonte: Elaboração do autor, a partir das informações das Relações Anuais de Indicadores Sociais - CNAE-RAIS.

A tabela 3 apresenta não os maiores rebanhos bovinos do estado, mas o rebanho daqueles municípios que detêm concentrados a força de trabalho da indústria de carnes propriamente. Ela demonstra que os municípios que detêm os frigoríficos também possuem relevância da pecuária, já que totalizavam 871 mil cabeças de gado no período analisado. Além disso, na sobreposição de informações (**Figura 3**), 4 municípios estão entre os maiores empregadores e maiores rebanhos do estado de São Paulo. No âmbito regional, também há uma confluência de resultados, colocando as regiões Oeste e Noroeste de São Paulo como as principais do setor agroindustrial da carne bovina.

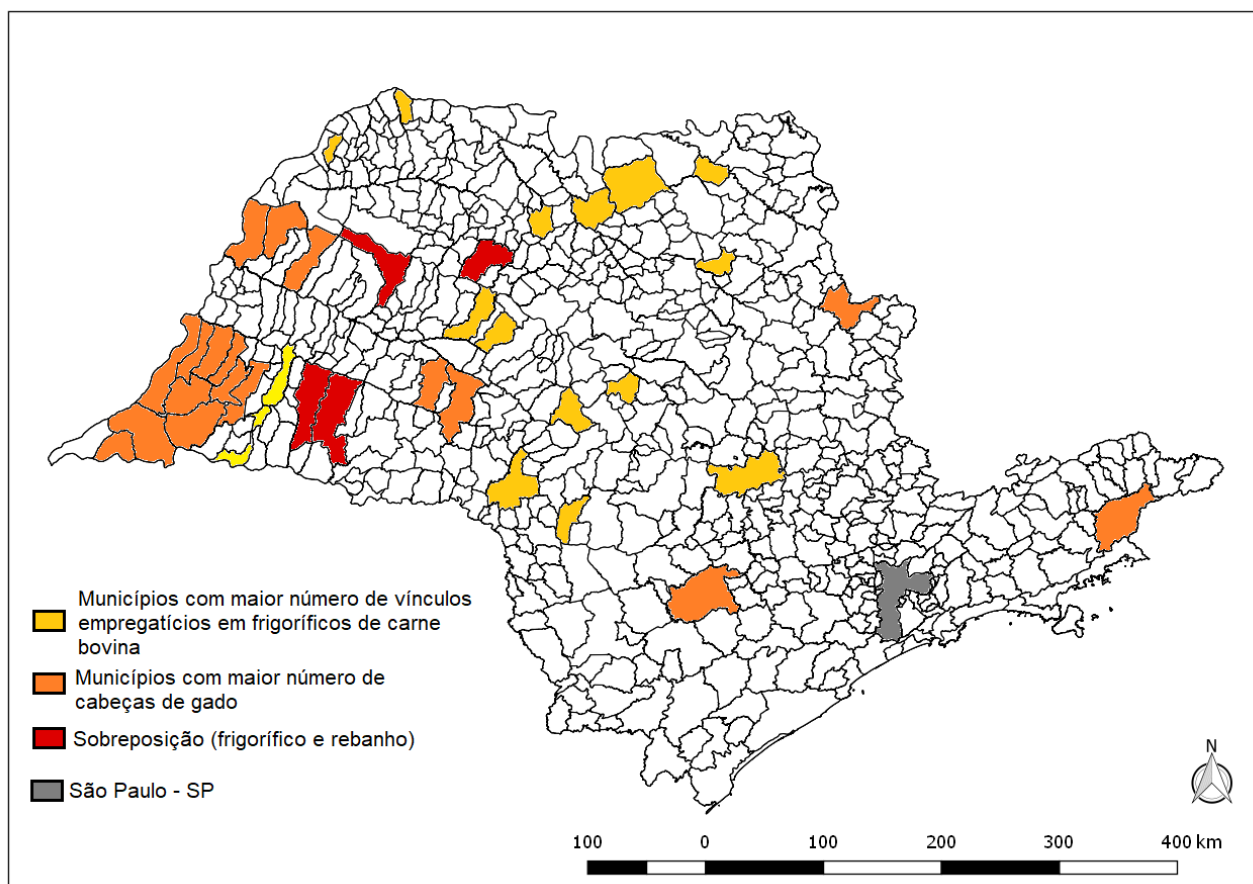
Tabela 3 – Rebanho de bovinos dos municípios com maior quantidade de vínculos empregatícios em Frigoríficos – 2016.

Localidades	Bovinos - Rebanho (Em cabeças)
Rancharia	135000
Martinópolis	88130
Araçatuba	70100
José Bonifácio	61055
Presidente Prudente	58580
Promissão	58240
Piracicaba	55226
Bauru	50922
Santa Cruz do Rio Pardo	48600
Barretos	45869
Pirapozinho	32050
Santa Fé do Sul	26585
Lins	26550
Bariri	25378
Cerqueira César	22312
São José do Rio Preto	22266
Ouroeste	18587
Olímpia	16736
Sertãozinho	4668
Ipuã	4257
Total	871111

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM.

Após essas considerações, e orientado pelos objetivos desta pesquisa, entende-se que o território da carne bovina abarca esse conjunto de municípios com considerável importância econômica para esse ramo produtivo, tanto na indústria como na pecuária. Logo, embora a participação dos atores sociais não contemple os mesmos municípios, as políticas e as estratégias traçadas na CSCB incidirão em todo o estado, especialmente nesses municípios que assumem a liderança.

Figura 3 – O Território do setor agroindustrial de carne bovina do estado de São Paulo, 2016.



Fonte: Elaboração do autor, a partir das informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM. Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

O município de Araçatuba – SP, por sua vez, embora não esteja no topo dos indicadores econômicos, foi considerado, junto com São Paulo, um dos importantes para a cadeia produtiva da carne. Como será apresentado no capítulo 4, o grupo econômico de Araçatuba, representado pelo Sindicato da Alta Noroeste, esteve a maior parte do tempo na liderança da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo, o que demonstra uma coordenação política dos atores locais e uma ação multiescalar. É uma das regiões mais importantes para o complexo agroindustrial da carne e que influencia os preços de arroba do gado de corte para o mercado estadual e nacional. Ademais, a cidade tem valor histórico, econômico e simbólico dessa atividade, configurando uma das maiores feiras pecuaristas do Brasil, a Expo Araçatuba.

O município de São Paulo não se envolveu na Câmara da Carne pela sua relevância nessa atividade econômica. Na cidade está sediada a Codeagro SAA/SP, local em que ocorre a coordenação de todas as Câmaras Setoriais do estado de São Paulo, e configura-se num centro irradiador de decisões. Também é o município em que se localizou o grupo político que representou e orientou as demandas políticas do complexo agroindustrial da carne por um determinado período: a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Associação Paulista de Supermercados (APAS) e a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP).

Dessa forma, configura-se o território da CSCB, disseminado por todo o estado e descontínuo espacialmente. Há uma centralidade determinada na cidade de São Paulo e na região de Araçatuba, liderada pelo município sede.

2.2. A institucionalização da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo

As câmaras setoriais aparecem no Brasil na década de 1980 através do setor automobilístico em um contexto de crise econômica regional, período inflacionário e perda do mercado consumidor. Com um caráter reivindicatório e conciliatório, sindicatos de trabalhadores, Governo e montadoras de automóveis discutiam, nessa instância intermediária de negociação, planos de retomada de crescimento das vendas (metas de produção) e proteção do trabalho assalariado (acordos salariais e política de contenção de demissões em massa). Ao invés de greves e reivindicações, os sindicatos, juntamente com os empresários e o Estado, negociavam principalmente meios para sair da crise que o setor automobilístico vivia na época (ARBIX, 1995). Nesse episódio, é possível identificar que a governança criada na época formalizou os pactos sociais (acordos firmados) e a concertação social (saída da crise).

Foi na década de 1990 que essas experiências chegaram à agroindústria. A criação das Câmaras Setoriais da agricultura em âmbito federal ocorreu junto com o processo de institucionalização do Conselho Nacional de Política Agrícola, pela Lei nº 8.171 de 1991, porém só foram efetivadas em 1993, no governo de Itamar Franco. Naquele momento, foram atribuídos novos objetivos para as Câmaras Federais e uma definição tripartite na composição das Câmaras.

Dessa forma, as Câmaras buscavam a negociação entre empresários, governo e trabalhadores visando à reestruturação dos complexos agroindustriais e a

modernização das relações de trabalho (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009). As câmaras setoriais mostraram ser uma alternativa para a resolução de impasses e para a definição de estratégias de mercado em aglomerações produtivas no Brasil, principalmente no setor agrícola. Segundo Staduto (2007), as câmaras setoriais, com a primeira legislação em 1988, canalizaram algumas funções antes ocupadas estritamente pelas camadas administrativas do Estado. Em seu propósito, uma vez organizadas, buscariam um ambiente institucional favorável para o próprio setor com uma abertura política a outros segmentos da sociedade. Essas estratégias de negociação e concertação social chegaram até o estado de São Paulo, principalmente, partindo de aglomerações agrícolas e industriais de micro, pequeno e médio porte que mantinham relação intrínseca histórica/cultural com as localidades. Assim, em 1991 apareceram as primeiras câmaras do agronegócio.

Mesmo com a incumbência de promover a modernização do setor e dar competitividade, nem todas as câmaras obtiveram um efeito desejado, tornando-se meros mecanismos de concentração de recursos e políticas públicas para única e exclusivamente o setor privado (TAKAGI, 2000). Depois dessas primeiras experiências, as Câmaras Setoriais perderam seu caráter estritamente reivindicatório e se reformularam como política pública; os fatores locais, territorializados, também começaram a mostrar cada vez mais relevância no escopo dessas políticas.

O processo de expansão e modernização da agropecuária ocorrido a partir dos anos 1970 tem reflexos em todas as regiões brasileiras, sobretudo no Centro-Oeste. Desde o início, essa nova dinâmica foi induzida pelas políticas públicas do Governo Federal através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), cujo papel foi favorecer e proporcionar o desenvolvimento da infraestrutura viária e de comunicação da região Centro-Oeste para com as demais regiões. Tais medidas colaboraram na transformação do espaço geográfico regional e para uma aproximação com os setores da indústria e do capital financeiro. Nesse movimento, além da expansão agroindustrial, deflagaram-se questões emblemáticas acerca do acesso à terra, exclusão de pequenos produtores rurais e concentração de renda (HESPANHOL, 2000).

Dentro do contexto da década de 1990, não apenas a agropecuária, mas toda a economia brasileira passava por um momento de liberalização econômica. O Estado reduzia suas políticas de desenvolvimento regional ao tempo que incentivava o

aumento da presença do capital externo no país. Os resultados dessas políticas surtiram efeitos no direcionamento da produção para as exportações e na inserção de grandes corporações internacionais no setor primário da economia. Com a abertura econômica do Estado e a fusão da indústria com o campo, o crédito agrícola e os subsídios começaram a diminuir, passando, posteriormente, para âmbito privado, predominante para grandes propriedades, para o cultivo de *commodities* e para a produção via exportação.

Entretanto, na primeira década dos anos 2000, algumas mudanças significativas na política econômica do país favoreceu o surgimento de grandes “empresas nacionais”, ressuscitando alguns elementos do período desenvolvimentista nos anos 1960-1980. Novamente, o BNDES teve um papel fundamental no financiamento de políticas econômicas no setor produtivo nacional; enquanto a indústria aqui instalada fortalecia o mercado interno, a agropecuária respondia pelos sucessivos superávits comerciais.

No estado de São Paulo, a formulação das Câmaras Setoriais ocorreu por iniciativa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP), sendo criadas 15 Câmaras entre 1991-95¹⁷, dentre elas a Câmara Setorial de Carnes (TAKAGI, 2004). Segundo Silva, Staudt e Verdi (2009), elas foram criadas em função do novo Conselho de Desenvolvimento Rural, instituído em 1992, por meio da Lei nº 7.774 de 1992, e baseado na Constituição Estadual de 1989. Em seu Artigo 4º, a nova lei propunha:

Junto ao Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo serão constituídas, como órgãos de apoio, Câmaras Setoriais especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural (SÃO PAULO, 1992, Art. 4º).

Com as dificuldades de execução do Conselho, as Câmaras estaduais passaram por uma reformulação na tentativa de superar aquela visão restrita de reivindicação e uma organização administrativa de apoio. A reestruturação ocorreu após a resolução normativa SAA n. 12, de julho de 1997, que reorganiza as Câmaras

¹⁷ Algodão, Avicultura, Corretivos e fertilizantes, Cana-de-açúcar, Flores e plantas ornamentais, Mandioca, Café, Olericultura, Leite e derivados, Trigo, Suínos e pequenos animais, Agricultura irrigada, Pesca e Fruticultura.

Setoriais dos principais produtos agropecuários do estado de São Paulo. A partir desse momento, o objetivo das Câmaras Setoriais consistiu em “apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas” (SILVA; STAUDT; VERDI, 2008, p. 17).

Atualmente há 30 Câmaras Setoriais em funcionamento no estado de São Paulo: Açúcar e Alcool, Agricultura Ecológica, Algodão, Amendoim, Arroz, Aves e Ovos, Batata, Biocombustível, Borracha Natural, Café, Caprinos e Ovinos, Carne Bovina, Carne Suína, Citros, Feijão, Flores e Plantas Ornamentais, Frutas, Hortaliças-Cebola-e-Alho, Insumos Agrícolas e Pecuários, Lazer e Turismo Rural, Leite e Derivados, Mandioca, Milho, Pescado, Produtos Apícolas, Produtos Florestais, Ratitas, Soja, Trigo, Uva e Vinho.

No âmbito da proposta política, essas governanças têm tido o papel legítimo de atuação para a melhoria da competitividade do ramo produtivo e para o desenvolvimento do território local, a partir das negociações políticas governamentais, articulação das cadeias produtivas, além do incentivo às ações para o avanço tecnológico e capacitação de mão de obra. As CSs da agricultura, em sua proposta original, advêm de aglomerações agrícolas e industriais de micro, pequeno e médio portes, mantendo sempre uma relação intrínseca e histórica/cultural com o local.

No dia 1 de agosto de 1997, foi publicada em Diário Oficial a Resolução n. 19, de 28 de julho de 1999 que instituiu a Câmara Setorial de Carne Bovina do estado de São Paulo. Na sede do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, 26 dias após criação da CSCB, foi realizada a primeira reunião geral da governança.

Com quase 30 participantes, a primeira reunião instituiu o novo presidente da CSCB, bem como os principais temas e desafios que o novo grupo iria percorrer. Entre os diferentes grupos sociais, havia atores representantes das Associações de Produtores de Gado, pecuaristas, pesquisadores (Instituto Biológico, Instituto de Zootecnia e Universidade de São Paulo) e membros do governo estadual. O primeiro presidente da CSCB foi o produtor rural, membro da Fundeppec, e doutor em engenharia Pedro de Camargo Neto. Posteriormente, o presidente da Câmara Setorial da Carne Bovina assumiria ainda a presidência da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína

(Abipecs), atuando até no Ministério da Agricultura do Governo Federal, na secretaria de Produção e Comercialização do MAPA.

Os temas levantados nesse primeiro encontro puderam ser agrupados em quatro eixos norteadores:

- I. A preocupação sanitária dos frigoríficos e propriedades de criação de bovinos, especialmente no uso de vacinas e outros medicamentos. Um destaque nesse debate foi a necessidade de intensificar o combate à Febre Aftosa.
- II. A Importância do FUNDEPEC¹⁸ no desenvolvimento de novas tecnologias para a produção de carne bovina e o combate aos abatedouros clandestinos.
- III. A questão tributária e o desejo de unificar as alíquotas do ICMS com o intuito de evitar a guerra fiscal e a perda da competitividade do rebanho para outros estados
- IV. O *marketing* da cadeia produtiva da carne bovina paulista, no interesse de traçar novas estratégias e firmar cooperação entre os elos da cadeia.

Esses quatro pontos revelaram que o anseio inicial dos componentes da CSCB concentrava esforços na esfera da produção: aumento da qualidade do produto visando ao mercado externo, melhora da competitividade dentro da lógica federativa nacional e controle de segurança. Questões sobre os valores tradicionais do território, as relações de trabalho, meio ambiente e a perda do espaço de produção para outras atividades ficaram secundarizadas.

Uma questão que merece atenção nessa primeira reunião foi o despontamento da questão tributária e a relação da carne bovina com outras atividades econômicas do território. Outro ponto importante foi a ausência do debate acerca da concorrência com a cana-de-açúcar sobre as áreas disponíveis para a produção, já há algumas décadas uma redução das áreas de pastagens da região de Araçatuba utilizada pelos rebanhos. Ao contrário do cenário identificado na região de Araçatuba, tem-se identificado nas últimas décadas um aumento substancial dos rebanhos na região Centro-Oeste e, mais recentemente, na região Norte.

¹⁸ Fundação de direito privado com o objetivo de apoiar e executar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no agronegócio e meio ambiente.

2.3. A definição de uma rede de atores na estrutura da Governança

Em comparação com outras experiências de Câmaras Setoriais, a política do estado de São Paulo é bastante democrática. Experiências encontradas nas Câmaras Setoriais do estado de Minas Gerais e na Câmara Setorial Federal apresentam uma estrutura mais controlada no que diz respeito à participação dos atores. Nesses casos, as discussões são fechadas e a participação é indicada pelo governo do estado ou pelo Ministério da Agricultura (MAPA), que mantém a representatividade dos grupos políticos e sociais dentro da governança, ao menos no âmbito normativo.

O Art. 4º da Lei 7774/92 e a Resolução normativa nº 12 de 14/07/1997 não explicitam como deve ser a composição das Câmaras Setoriais no estado, apenas direcionaram a política junto ao Conselho de Desenvolvimento Rural de São Paulo e designaram a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO) como reguladora e executora das Câmaras.

Uma vez instituídas pela entidade, cada Câmara elegia seu presidente, vice-presidente e secretário. Todo processo eleitoral ocorre em reuniões abertas, e todos os atores voluntariamente presentes votam nos cargos designados.

Com base nos documentos das atas da Câmara Setorial da Carne Bovina de São Paulo, foi possível realizar um levantamento dos principais atores envolvidos e atuantes na governança. O **quadro 3** apresenta a quantidade de reuniões realizadas e a quantidade de presentes.

Quadro 3 – Reuniões realizadas pela Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo (CSCB)

Anos	Quantidade de Reuniões	Média de Atores Presentes
1997	2	25
1998	3	15
1999	4	20
2000	1	Sem informação
2001	2	12
2002	3	27
2003	4	22
2004	6	29
2005	4	35
2006	5	25
2007	5	42
2008	2	60

2009	2	20
2010	2	33
2011	1	24
2012	1	24
2013	1	37
2014	0	0
2015	1	Sem informações
2016	0	0
2017	0	0
2018	1	Sem informação
TOTAL	49	28

FONTE: SAA-SP, a partir das Atas disponíveis.

Até o momento, foram realizadas 49 reuniões da Câmara da Carne. Os anos entre 2004 e 2007 obtiveram a maior quantidade de reuniões, sendo 2004 com 6 encontros e 2005 e 2007 com 5 cada. Já no período entre 2014 e 2017, a Câmara realizou apenas uma reunião oficial. A média de participação nas reuniões é de 28 membros, entre empresários, agricultores, membros do governo municipal e estadual, representantes de ONGs, e pesquisadores de universidades e institutos de pesquisa. A reunião com mais participantes foi em fevereiro de 2008, com 94 pessoas. O período com maior número de reuniões foi também o período com maior média de participação.

Em relação à composição dos atores, a CSCB possui uma diversidade significativa de membros, embora não seja representada por todos os segmentos da sociedade. Isso será essencial para definir qual a tipologia da governança e dará indícios da representatividade e das políticas apresentadas.

Como parte da metodologia da pesquisa, as tipologias de governança destacadas no **quadro 4** definem a governança territorial de acordo com a composição e participação dos atores nessa instância. Isso possibilita identificar se o caráter da CSCB é privado, estatal ou tripartite, fornecendo pistas sobre o rumo dos assuntos debatidos dentro dela. Tal metodologia foi retirada das ideias de Pires (2014), cujo trabalho fora uma adaptação das obras de Colletis, Gilly et al. (1999) e Fuini (2010).

Quadro 4 – Tipos de governança territorial

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

Fonte: Pires (2014) adaptado de Colletis, Gilly et al. (1999) e Fuini (2010).

A definição da participação dos atores sociais dentro da governança deve ser encarada como um campo de cooperação e conflito. Ali representam seus interesses privados e interesses do grupo social a que pertencem, definindo estratégias e acordos.

Figueiredo Filho (2012, 2020) apresenta e retoma uma discussão sobre a interação dos atores¹⁹ e instituições dentro das modalidades de governança à luz da teoria dos jogos, que apresenta modelos simplificados da realidade para tentar explicar os interesses e contradições dos atores e os resultados do jogo coletivo. Num jogo, há sempre a busca pela vitória, a delimitação de estratégias e a racionalização das jogadas, mesmo que de forma imperfeita, caracterizando as incertezas e aspectos ignorados pelos jogadores. Numa Governança, cada um é motivado pela sua própria ideia e em função dos seus interesses (FIGUEIREDO FILHO, 2012). O ator “representa e defende determinados valores e interesses de certos segmentos sociais e o faz lançando mão de estratégias que podem induzir ao erro e ao engano dos demais atores” (FIGUEIREDO, 2012, p. 140). Nessa arena de disputas, a

¹⁹ Embora tenha ciência acerca do debate teórico-conceitual, as denominações de atores e agentes foram tratadas de forma semelhante neste trabalho.

interdependência dos atores pode levar à cooperação e a interesses comuns, assim como a resoluções de conflitos e ações controversas.

A característica básica do jogo é a incerteza que decorre das diferenças de interesses, de poder e da capacidade dos atores em utilizar os recursos disponíveis. Portanto, alternam cooperação e conflito através de inúmeros acordos formais e informais que são constantemente revistos, renegociados ou revogados (FIGUEIREDO FILHO, 2020, p. 1016).

Entende-se, então, que dentro das estruturas de governança não há a ausência dos conflitos de classes e agentes sociais, nem igualdade nas representações, mas se permite que algumas regras sejam estabelecidas a partir de interesses coletivos, finitas a determinado tempo e específicas de um determinado espaço. Nesse raciocínio, as instituições contêm as regras legais do jogo, onde os atores buscam legitimidade.

As formas de organização dos atores podem estar num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, isto é, num ambiente institucional aberto e favorável a um propósito comum. Também, como aponta Figueiredo Filho (2020)²⁰, a inércia institucional adquirida pelos atores precisa ser considerada como elemento dentro das estruturas de governança, senão elas podem resultar em estratégias e ações contrárias ao desejo inicial da política das Câmaras Setoriais. Tanto a participação quanto a cooperação dos atores envolvidos dizem muito sobre o desempenho da governança territorial.

Outro elemento relevante que pode exercer influência sobre as modalidades de governança consiste na herança cultural de cada território e de cada bloco socioterritorial. Essa dinâmica local, assim identificada, tem sobre si as forças exógenas do espaço em si, ou o que Santos (1998) denominaria de “verticalidades”. Os territórios estão sujeitos à ação regulatória do Estado, perante os mecanismos monetários, formas de concorrência das empresas e satisfação das necessidades sociais. Algumas dessas ações regulatórias podem ser diferenciadas no local, dados os acordos e pactos firmados pela comunidade. A Governança territorial pode vir a atuar nessas mediações.

²⁰ No texto, o autor traz a ideia de inércia institucional para a análise de algumas modalidades de governança dos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo.

Dessa forma também, o território pode ser um elo comum entre os grupos sociais envolvidos.

Assim,

As análises das instituições como regras formais e informais do jogo social, guia para interação humana e redutora de incertezas, e, das organizações como agrupamentos de indivíduos unidos por um propósito comum para alcançar certos objetivos, tiveram o propósito de lançar as bases conceituais para um programa de pesquisa sobre o 'território' (PIRES; VERDI; MULLER, 2006, p. 450).

Após essas explanações, foi realizado um levantamento sobre os atores sociais envolvidos com a Câmara Setorial da Carne Bovina do estado de São Paulo. Nesse intuito, dividiram-se os participantes de acordo com a metodologia das tipologias, entre Estado, setor privado e organizações laborais. O **quadro 5** demonstra o resultado.

Quadro 5 – Atores envolvidos na Câmara Setorial da Carne Bovina de São Paulo

Estado – Setor Público	Organizações Patronais – Setor Privado	Organizações Laborais – Sociedade Civil
- SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento; - APTA; - Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL/APTA) - CATI; - Instituto de Zootecnia (Americana, Nova Odessa, Sertãozinho); - FUNDEPEC/SP – Fundo de Desenvolvimento da Pecuária no Estado de São Paulo; - FEAP – Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – SAA. - MAPA/SDA/DDA - EMBRAPA Sudeste	- ACNB – Associação dos Criadores de Nelore do Brasil; - ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio; -ABRAPEC – Associação Brasileira de Agropecuária; - ABC – Associação Brasileira de Criadores; - ASBRAM – Associação Brasileira de Indústria de Suplementos Minerais; - ABNP– Associação Brasileira do Novilho Precoce; - ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne; - Associação dos Pecuáristas do Vale do Ribeira; - APAS – Associação Paulista de Supermercados;	- SINDEFESA - Sindicato dos Servidores da Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo;

	- Tortuga- DSM Suplementos Nutricionais - COBRAC – Cooperativa Agropecuária do Brasil Central; - FAESP – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo; - FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; - SRB – Sociedade Rural Brasileira; - SINDICOURO – Sindicato das Indústrias de Artefatos de Couro do Estado de São Paulo; - SIDAN – Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal; - SINDIFRIO – Sindicato da Indústria do Frio no Estado de São Paulo; - SCV – Sindicato do Comércio Varejista de Carnes; - Grupo JBS* - Frigorífico Quatro Marcos* - SIRAN – Sindicato Rural da Alta Noroeste; - Sindicato Rural de Itapetininga; - Sindicato Rural de Tupã; - SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; - BM&FBOVESPA* - Pecuáristas Independentes* - ACIRP – Associação Comercial e Industrial de S. J. do Rio Preto. - Sindicato Rural de Presidente Prudente.	
--	---	--

Fonte: Relatório de Pesquisa Fapesp 2015/25136-8, pesquisa direta do autor a partir da análise das atas.

*Não representou nenhuma entidade patronal.

Ao fazer uma leitura prévia das Atas de todas as reuniões, essa câmara setorial poderia ser classificada inicialmente como *tripartite*, em virtude da presença de uma entidade da sociedade civil que representasse os trabalhadores. Contudo, a partir da análise aprofundada da rotina da governança sob a perspectiva dos grupos

hegemônicos e da representatividade dos atores, a câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo foi definida como discutida *Privada-Coletiva*.

O Estado firmou presença na organização e no gerenciamento da CSCB, assim como no auxílio de institutos públicos de pesquisa, e há também a presença de representantes dos poderes locais. O setor privado e suas entidades organizacionais encontram-se muito mais presentes em números. São mais atuantes e conduziram as principais propostas da governança. Prova disso está que, nesse período, a presidência da Câmara esteve na maioria das vezes em posse de empresários ou de um representante das sociedades patronais (como a grande liderança do SIRAN, de Araçatuba, por exemplo).

O subcapítulo 4.4 abordará as implicações dessa denominação perante os elementos essenciais da governança e suas implicações nas políticas públicas.

2.4. Especialização produtiva: as formas do espaço geográfico

Por ser uma das regiões do país mais importantes na criação de rebanho bovino no século XX, o título de “Capital do Boi Gordo” para a cidade de Araçatuba já dava indícios de uma especialização produtiva, com muita relevância para a formação do território da carne no estado. Como visto anteriormente, os municípios ali tiveram grande destaque na pecuária de corte, assim como outras regiões do estado.

A dificuldade de uma territorialização precisa da Câmara Setorial de Carne Bovina pelos atores envolvidos traz ponderações quanto à identificação do grau de especialização do território. Utilizou-se, dessa forma, um conjunto variável de municípios, dos mais significativos da indústria de carne até os maiores rebanhos bovinos.

Tabela 4 – Variação do Valor Adicionado da Agropecuária dos municípios mais representativos no rebanho bovino (Em mil reais correntes)

Localidades	2002	2004	2006	2008	2010
Andradina	43418,54	56164,19	44287,46	65516,53	79394,78
Araçatuba	54707,68	50623,37	66674,42	84797,43	119206,00
Caiuá	9959,81	10001,91	15979,6	16184,22	23977,12
Castilho	14826,45	17477,85	24538,99	36169,62	69729,82
Cunha	10085,63	10053,6	12562,12	13082,98	14268,86
Euclides da Cunha Paulista	8486	10235,29	8602,49	9811,35	9475,23
Itapetininga	130874,2	269302,3	304187,5	275193,5	315150,2
José Bonifácio	36044,17	37156,48	41988,16	51433,32	84777,02
Marabá Paulista	15865,08	16249,76	23479,03	30410,87	48287,28
Marília	28292,53	48984,22	43899,12	34669,69	49101,66
Martinópolis	25137,71	41477,38	49897,91	37679,02	42664,29
Mirandópolis	35184,71	40508,98	44891,07	37151,7	47847,14
Mirante do Paranapanema	19301,5	20902,13	25142,51	23241,51	33208,66
Mococa	63842,4	80323,54	115694,5	93012,57	77913,31
Piquerobi	7255,4	7072,69	10337,15	11421,48	14579,23
Pompéia	10754,45	13309,36	16536,22	21277,06	35740,97
Presidente Bernardes	22401,62	26683,59	29908,75	18880,9	20802,25
Presidente Epitácio	13639,41	16418,25	16654,81	19718,3	22865,13
Presidente Venceslau	9930,41	14616,19	17756,31	20142,02	29033,65
Rancharia	53817,4	70506,55	93107,25	86000,78	117248,7
Santo Anastácio	12011,47	13987,92	16978,14	22139,94	24874,37
Santo Antônio do Aracanguá	48782,12	49868,81	63350,43	45894,43	69809,02
Teodoro Sampaio	32196,44	30713,19	44083,13	39868,61	56958,22

Fonte: Produção da Pecuária Municipal – PPM, IBGE.

Fazendo uma análise sobre a importância da agropecuária para o território, os municípios tiveram um crescimento em números absolutos do setor em suas economias no período de 2002 a 2010²¹. Os três municípios com maior importância da agropecuária são Itapetininga (R\$ 315 milhões), Araçatuba (R\$ 119 milhões) e Rancharia (R\$ 117 milhões); só no ano de 2010, o valor adicionado gerado pelo setor agropecuário foi de R\$ 1,4 bilhão. De 2002 a 2010, o crescimento do setor quase dobrou, saindo de R\$ 760 milhões para R\$ 1,4 bilhão em 2010.

O município de Araçatuba teve um crescimento de 54% do Valor adicionado agropecuário, índice acima da média do território, que foi de 45% de aumento. Os municípios que mais se destacaram foram Castilho, Marabá Paulista, Pompeia e

²¹ Período disponibilizado pela Fundação SEADE-IBGE.

Presidente Venceslau, com indicadores superiores a 60%. Euclides da Cunha teve um crescimento modesto, de apenas 10%, e Presidente Bernardes teve um decréscimo de 8%.

Já no que tange ao peso da agroindústria na economia do território em relação aos outros setores, a tabela 5 mostra um cenário de queda. Analisando um período mais extenso, notou-se que o peso da agropecuária no território era de 22% em 2002, 17,8% em 2010, e 15,5% em 2016. Os municípios mais dependentes economicamente do setor primário são Euclides da Cunha Paulista, Martinópolis, Mirandópolis, Piquerobi, Rancharia e Santo Antônio do Aracanguá. Em 2016, o percentual do valor adicionado da agropecuária nesses municípios correspondia a valores entre 22% e 25%.

Principal município dentro da governança, Araçatuba, por sua vez, também seguiu a tendência do grupo e apresentou queda na importância do setor agropecuário. Em 2002, o setor representava 4% da sua economia; em 2010, 3,2%; e em 2016, 1,5%. Essas informações apresentam que, embora haja um crescimento do setor primário no território, a sua importância em relação a outros setores é pequena e está em perspectiva de queda e pouca expressividade para determinados municípios. Já para outros, ainda foi evidenciado um peso mais significativo.

O aumento do VA agropecuário do território nos últimos anos (**Tabela 4**) e a redução do número de estabelecimentos destinados ao rebanho bovino (**Tabela 6**) indicam que a produtividade pode ter aumentado nesses locais. As informações da tabela 6 indicam que há uma redução do número de estabelecimentos em praticamente todos os municípios entre 2010 e 2017, excetuando aqueles ligados à produção de Leite, como Mococa e Itapetininga. No território da carne bovina, em 2010 havia 3858 estabelecimentos destinados à criação de rebanho para corte e, em 2017, apenas 3276; Araçatuba foi um dos municípios em que essa diminuição foi mais acentuada, passando de 342 em 2010 para 220 em 2017.

Tabela 5 – Evolução da Participação do VA Agroindustrial nas economias dos Municípios mais representativos no rebanho bovino (em %)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Andradina	7,54	8,35	5,42	6,33	6,09	5,75	4,19	4,17
Araçatuba	4,01	3,12	3,17	3,15	3,26	2,08	1,27	1,53
Caiuá	42,09	35,08	32,66	30,91	43,74	39,27	39,31	36,93
Castilho	13,89	13,08	14,84	15,95	23,02	23,09	11,01	14,08
Cunha	18,76	15,59	16,26	14,24	13,08	13,51	13,04	13,25
Euclides da Cunha Paulista	25,51	27,21	17,89	17,48	17,49	23,03	26,66	23,82
Itapetininga	13,31	19,2	18,35	13,85	13,56	8,5	6,08	7,4
José Bonifácio	12,84	10,83	12,04	10,55	14,57	14,02	7,92	12,25
Marabá Paulista	49,54	48,83	46,42	44,38	50	42,14	46,93	46
Marília	1,75	2,43	1,8	1,12	1,22	0,93	0,87	1,01
Martinópolis	21,4	27,02	30,54	21,11	17,53	22,65	16,22	25,87
Mirandópolis	25,12	24,23	23,01	16,89	15,8	18,68	15,64	20,79
Mirante do Paranapanema	32,36	28,65	28,41	21,11	19,8	16	21,97	11,39
Mococa	13,43	13,29	16,3	11,86	7,93	7,65	7,19	10,19
Piquerobi	39,01	35,19	37,1	31,89	38,27	30,19	26,36	24,85
Pompéia	3,55	3,03	4,88	3,73	6,04	3,64	4,24	5,64
Presidente Bernardes	28,89	30,11	27,85	16,53	15,97	17,9	15,04	15,93
Presidente Epitácio	5,97	4,36	3,74	3,87	3,96	6,63	8,79	7,42
Presidente Venceslau	5,18	7,1	6,56	5,44	7,26	6,14	7,04	5,44
Rancharia	25,88	26,72	27,95	19,44	22,59	24,92	22	25,8
Santo Anastácio	12,64	11,63	10,95	12,09	11,82	8,03	12,06	10,92
Santo Antônio do Aracanguá	49,71	48,73	43,81	33,14	36,39	39,54	26,75	22,58
Teodoro Sampaio	30,47	25,33	27,32	22,94	20,7	18,02	10,38	9,3
Média	20,99	20,40	19,88	16,43	17,83	17,06	15,26	15,50

Fonte: Produção da Pecuária Municipal – PPM, IBGE.

No tocante à especialização produtiva, através do número de estabelecimentos, verificou-se haver uma considerável concentração nesse setor, pois em média 48% das propriedades são destinadas aos rebanhos (esse número era de 50% em 2010). Há municípios que se destacam na especialização, como Caiuá, Piquerobi, Pompeia, Presidente Epitácio, Santo Anastácio e Teodoro Sampaio, que possuem mais de 80% de suas propriedades destinadas à criação de rebanho para corte. Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Promissão, Rancharia, Santo Antônio do Aracanguá, Martinópolis, Mirandópolis e Mirante do Paranapanema também têm alto índice de especialização, acima de 50%; já Araçatuba, 63% em 2017. A variação entre 2010 e 2017 nesse critério foi considerada pouco expressiva.

Tabela 6 – Número de estabelecimentos de criação bovina no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Município	2010		2017	
	Criação de Bovinos para Corte	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Pesca	Criação de Bovinos para Corte	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Pesca
Andradina	115	175	85	135
Araçatuba	342	483	220	344
Bariri	27	148	28	122
Barretos	123	451	76	390
Bauru	144	269	139	251
Caiuá	57	68	58	66
Castilho	77	103	60	74
Cerqueira Cesar	72	146	57	152
Cunha	110	319	100	344
Euclides da Cunha Paulista	26	32	27	31
Ipuã	10	68	5	72
Itapetininga	154	526	191	460
Jose Bonifácio	95	265	75	221
Lins	60	140	58	122
Marabá Paulista	78	94	67	76
Marília	210	443	192	355
Martinópolis	149	197	113	139
Mirandópolis	140	207	90	165
Mirante do Paranapanema	93	164	71	123
Mococa	72	338	74	315
Olímpia	33	318	27	265
Ouroeste	18	35	17	38
Piquerobi	78	84	64	70
Piracicaba	40	311	45	293
Pirapozinho	66	84	64	88
Pompeia	114	136	90	123
Presidente Bernardes	112	144	115	150
Presidente Epitácio	93	114	88	111
Presidente Prudente	179	248	153	215
Presidente Venceslau	125	173	117	147
Promissão	72	114	52	94
Rancharia	167	220	157	216
Santa Cruz do Rio Pardo	154	287	122	261
Santa Fe do Sul	33	53	24	48
Santo Anastácio	110	137	99	123
Santo Antônio do Aracangua	115	157	111	164
São Jose do Rio Preto	119	278	89	197

Sertãozinho	2	97	4	73
Teodoro Sampaio	74	86	52	67
Total Território	3858	7712	3276	6700
Total estado de São Paulo	16316	62158	14791	56865

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

A redução pequena sentida nos dados de estabelecimentos contrasta com a área destinada aos rebanhos. Conforme demonstrado a seguir, Bini (2013, 2016) verificou uma redução constante significativa com o tamanho das áreas designadas à atividade pecuária, algo identificado por Rego (1990) ainda na última década do século XX. O **Gráfico 1** apresenta uma redução da área dos rebanhos bovinos e um crescimento da cana-de-açúcar, destinada à produção de etanol.

Em relação ao número de frigoríficos, o cenário é distinto quanto à especialização produtiva, segundo os dados da RAIS. Notou-se um número reduzido de estabelecimentos em relação ao setor industrial, com destaque para Presidente Prudente, com 6 frigoríficos em 2017. Os municípios com maior quantidade de abatedouro/indústria em geral são Pirapozinho (8%) e Ouroeste (6,2%).

Tabela 7 – Número de Frigoríficos no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Município	Frigorífico – Abate de Bovinos	Indústrias de Transformação	Frigorífico – Abate de Bovinos	Indústrias de Transformação
	2017	2017	2010	2010
Andradina	2	74	2	67
Araçatuba	0	425	0	366
Bariri	1	125	1	125
Barretos	1	167	5	154
Bauru	1	611	2	536
Caiua	0	1	0	1
Castilho	0	9	0	9
Cerqueira Cesar	1	23	0	17
Cunha	0	28	0	21
Euclides da Cunha Paulista	0	6	0	2
Ipuã	1	8	3	6

Itapetininga	1	183	0	164
Jose Bonifácio	2	121	2	90
Lins	1	76	2	77
Marabá Paulista	0	5	0	8
Marília	1	457	0	400
Martinópolis	0	30	1	26
Mirandópolis	0	22	0	19
Mirante do Paranapanema	0	10	0	5
Mococa	0	187	1	161
Olímpia	0	110	1	110
Ouroeste	1	16	1	15
Piquerobi	0	4	0	3
Piracicaba	1	1118	1	1050
Pirapozinho	4	45	4	34
Pompeia	0	88	0	78
Presidente Bernardes	0	16	0	11
Presidente Epitácio	1	45	1	45
Presidente Prudente	6	477	9	438
Presidente Venceslau	2	64	2	65
Promissão	1	33	5	47
Rancharia	1	33	1	35
Santa Cruz do Rio Pardo	2	139	2	127
Santa Fe do Sul	2	90	1	70
Santo Anastácio	0	29	0	27
Santo Antônio do Aracangua	0	9	0	6
São Jose do Rio Preto	3	1481	2	1311
Sertãozinho	1	463	1	430
Teodoro Sampaio	0	17	0	26
Total Território	37	6845	50	6182
Total estado de São Paulo	97	86910	143	87306

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

As tabelas 8 e 9 trazem informações sobre empregos formais gerados nos estabelecimentos do ramo agroindustrial da carne. Em relação aos empregos gerados na criação de bovinos, a concentração setorial também foi perceptível, e o território apresentou em 2017 uma média de 21,5% da mão de obra destinada a este setor. Inicialmente esse valor pode ser considerado modesto, porém há um conjunto de municípios que apresentam mais de 50% da força de trabalho empregada na

agricultura vinculada à criação de bovinos de corte. Como exemplo, há Araçatuba (52%), Castilho (78%), Marabá Paulista (89%), Martinópolis (83%), Mirante do Paranapanema (62%), Piquerobi (83%), Pres. Bernardes (69%), Pres. Epitácio (86%), Pres. Prudente (69%) e Pres. Venceslau (68%). Destaque para Santo Antônio do Aracanguá, que obteve um crescimento considerável da força de trabalho concentrada nos rebanhos entre 2010 e 2017 (de 29% para 57%).

Apesar da concentração elevada, o cenário foi de queda, pois em 2010 havia 8209 vínculos no território, e, em 2017, um total de 7214. As principais reduções foram nos municípios de Marília, Martinópolis, Lins, Itapetininga, Barretos e Araçatuba (que passou de 925, em 2010, para 467, em 2017). Já os municípios que apresentaram maior crescimento foram Rancharia, Pres. Prudente e Pres. Bernardes.

Tabela 8 – Número de vínculos empregatícios na criação bovina no Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Município	Criação de Bovinos para Corte	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Pesca	Criação de Bovinos para Corte	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Pesca
	2017	2017	2010	2010
Andradina	199	510	276	748
Araçatuba	467	896	925	1562
Bariri	67	841	49	565
Barretos	239	1983	268	2050
Bauru	311	947	278	1039
Caiuá	132	150	115	134
Castilho	152	194	252	840
Cerqueira Cesar	137	803	158	886
Cunha	137	562	125	512
Euclides da Cunha Paulista	100	114	116	130
Ipuã	9	456	12	1166
Itapetininga	440	4695	376	6397
Jose Bonifácio	113	1594	151	1180
Lins	210	390	246	394
Marabá Paulista	164	184	172	211
Marília	358	1077	430	1198
Martinópolis	297	357	359	446
Mirandópolis	142	393	238	439
Mirante do Paranapanema	108	174	115	213
Mococa	222	3046	236	2479
Olímpia	43	651	50	686
Ouroeste	25	229	47	184
Piquerobi	122	146	127	150
Piracicaba	101	1062	77	1157
Pirapozinho	93	135	90	121

Pompeia	183	305	204	264
Presidente Bernardes	185	265	157	227
Presidente Epitácio	225	261	238	281
Presidente Prudente	340	486	299	503
Presidente Venceslau	191	280	178	306
Promissão	68	1604	101	3406
Rancharia	393	2239	328	1701
Santa Cruz do Rio Pardo	238	3690	313	2294
Santa Fe do Sul	54	292	53	191
Santo Anastácio	191	368	194	1163
Santo Antônio do Aracangua	307	538	309	1056
São Jose do Rio Preto	233	571	295	866
Sertãozinho	103	687	110	893
Teodoro Sampaio	115	375	142	286
Total Seleção	7214	33550	8209	38324
Total São Paulo	33518	329060	35905	329399

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

Os números de estabelecimentos industriais revelaram uma pouca especialização do setor no território, como visto na **tabela 7**. Entretanto, o panorama muda quando analisados os dados de empregos. A indústria da carne apresenta bastante relevância no território, mesmo com uma média geral pequena, de 5,4% em 2017. É válido ressaltar que parte desses municípios, sobretudo os de médio porte (entre 100 mil e 500 mil habitantes) apresentam um setor industrial bem desenvolvido e diversificado, tanto para o atendimento das demandas internas quanto para o comércio exterior. O destaque da especialização está em determinados municípios que ocupam boa parte da sua força de trabalho em frigoríficos ou está em fase de crescimento.

Entre eles, é possível citar Pirapozinho, que possuía, em 2017, 808 empregos formais e representava 56% da ocupação industrial no município; Rancharia tinha uma dependência do setor muito maior, com 76% dos vínculos empregatícios em frigoríficos, totalizando 972 empregos (diferente dos 582, em 2010); Promissão detinha em 2017 o maior número de empregos de todo o território (2178), e isso correspondia a 69% dos empregos industriais da cidade. Outras cidades com números expressivos em 2017 são Sertãozinho (922), Pres. Prudente (1003), José Bonifácio (847) e Bauru (636).

Tabela 9 – Número de vínculos empregatícios nos frigoríficos do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo

Município	Frigorífico – Abate de Bovinos	Indústrias de Transformação	Frigorífico – Abate de Bovinos	Indústrias de Transformação
	2017	2017	2010	2010
Andradina	111	4012	106	3314
Araçatuba	0	7920	0	7993
Bariri	204	3587	136	4349
Barretos	114	5428	1745	5991
Bauru	636	12589	638	13556
Caiuá	0	2	0	1
Castilho	0	1191	0	238
Cerqueira Cesar	241	1542	0	774
Cunha	0	145	0	104
Euclides da Cunha Paulista	0	21	0	27
Ipuã	297	518	478	645
Itapetininga	22	7942	0	6855
Jose Bonifácio	847	3317	1111	3194
Lins	247	7798	309	9609
Marabá Paulista	0	52	0	1581
Marilia	2	12595	0	12220
Martinópolis	0	326	86	405
Mirandópolis	0	852	0	842
Mirante do Paranapanema	0	1704	0	1545
Mococa	0	4276	13	4161
Olímpia	0	4262	7	5201
Ouroeste	158	1093	116	1242
Piquerobi	0	86	0	82
Piracicaba	494	36502	418	37496
Pirapozinho	808	1438	324	1011
Pompeia	0	3998	0	3909
Presidente Bernardes	0	45	0	126
Presidente Epitácio	1	430	186	1827
Presidente Prudente	1003	10883	647	11039
Presidente Venceslau	16	550	3	690
Promissão	2178	3126	3367	4980
Rancharia	972	1265	582	1639
Santa Cruz do Rio Pardo	260	3490	237	2600
Santa Fe do Sul	33	1567	871	1795
Santo Anastácio	0	409	0	659
Santo Antônio do Aracanguá	0	357	0	854

São Jose do Rio Preto	283	18188	224	20448
Sertãozinho	922	17035	653	23920
Teodoro Sampaio	0	611	0	1455
Total Seleção	9849	181152	12257	198377
Total São Paulo	14460	2198750	16611	2630026

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais. CNAE-RAIS.

Em 2010, havia no território 12257 e no estado de São Paulo 16611. Isso mostra que esse conjunto de municípios detinha 73% dos vínculos empregatícios de todo o estado de São Paulo. Já em 2017, essa representação era de 68%, isto é, de 14460 em frigoríficos em São Paulo, 9849 estavam nesse território. Conclui-se, assim, que houve uma redução do número de vínculos, como também da representatividade do território perante o restante do estado. Apesar disso, os números demonstram que essa concentração ainda é bem expressiva.

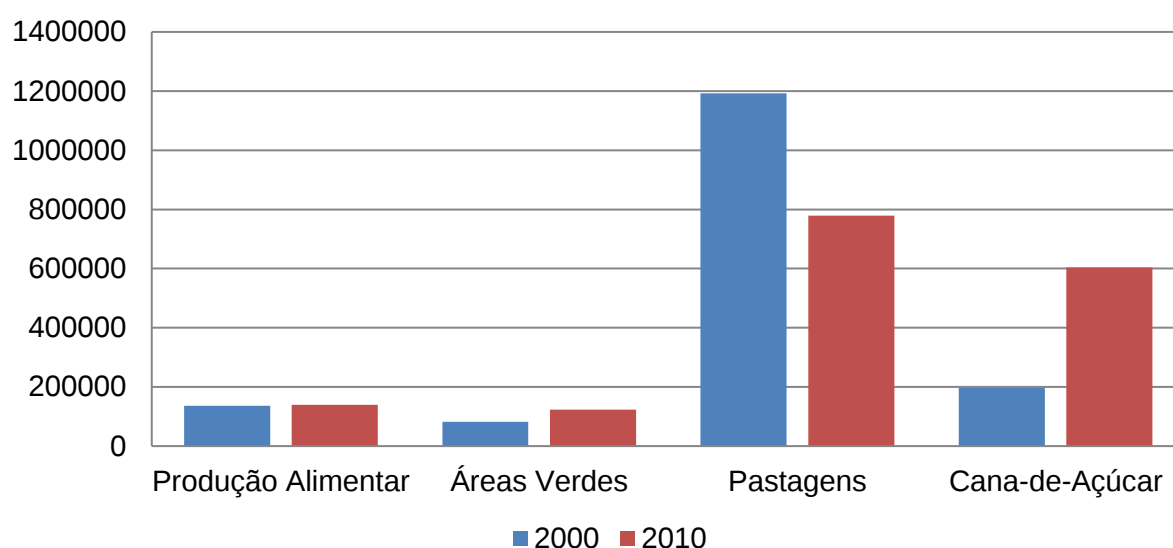
A crise que vem atingindo o Brasil desde 2015 também refletiu nos empregos industriais do ramo da carne. Só o município de Promissão perdeu mil empregos formais; Ipuã perdeu quase a metade no período analisado (181); e o caso mais emblemático é o município de Barretos. Em 2010, Barretos possuía 1745 empregos formais em frigoríficos, o que representava 29% da força de trabalho industrial; em 2017, esse número foi para 114, correspondendo a 2,1% dos empregos industriais da cidade. Em suma, os 37 estabelecimentos industriais do território da carne empregavam 9849 funcionários em 2017. Esse número em 2010 era de 12257 vínculos para 50 estabelecimentos.

Além da crise, é preciso mencionar outro fator que justifique a redução dos indicadores econômicos do setor agroindustrial da carne bovina em São Paulo. Tratando especificamente da região de Araçatuba, conhecida historicamente como um polo econômico de bovinos (capital do boi gordo), a região vem passando por novas estruturas e processos no espaço geográfico, especialmente a partir dos anos de 1990.

Araçatuba e sua região estão inseridas numa dinâmica regional imersa no mercado global e na lógica da concorrência internacional. Logo, as formas do espaço geográfico se modificam quando as estruturas hegemônicas globais e nacionais se modificam. O avanço do preço da terra no estado de São Paulo e a expansão do cultivo de cana-de-açúcar incentivada de política energética do Brasil nos anos 2000 reduziram a especialização do território perante às carnes. Bini (2016) apontou a

prevalência de duas culturas na região, ambas interligadas às lógicas exógenas ao território, tecendo uma crítica aos usos do território às demandas do capital internacional e em prol da segurança alimentar da região. Nesse estudo, o autor define a região uma estrutura econômica que Rego (1990) já definia como sistema cana-boi.

Gráfico 1 – Variação da Composição Agropecuária da Região de Araçatuba, 2000 – 2010.



Fonte: BINI, 2016.

O **gráfico 1** apresenta a redução da área de pastagens e o avanço da cana-de-açúcar. Mesmo em queda, verifica-se na região uma hegemonia ainda das áreas destinadas à criação de gado em relação às demais atividades. A área destinada à cana-de-açúcar triplicou entre 2000 e 2010, acompanhada pela queda da área de pastagens. A **tabela 10** apresenta uma comparação desde 1990, demonstrando também a redução do número de hectares alocados para pastagens e uma redução menos expressiva do tamanho do rebanho.

Dada a redução mais brusca da área das pastagens em detrimento da quantidade de animais, a relação entre área ocupada pelos rebanhos e o seu tamanho aumentou no período analisado, indicando um ganho na produtividade. O crescimento da área de pastagens foi 38,7% negativa, e o rebanho 13,2% menor.

Tabela 10 – Área de ocupação de pastagens, número do efetivo bovino, e relação bovino/ha, região de Araçatuba, estado de São Paulo, 1990-2010.

Ano	Área de pastagens (ha)	Efetivo Bovino (n)	Relação Bovino/ha
1990	1271090	1595157	1,25
2000	1198254	1851916	1,54
2010	779080	1383620	1,77

Fonte: Bini (2013), Instituto de Economia Agrícola, IEA. Banco de Dados.

Para o Bini (2013), essa redução é um reflexo de um deslocamento da criação de gado da região Sudeste (especialmente São Paulo) para estados do Centro-Oeste e Norte do país.

No limiar dos anos 2000, a reestruturação produtiva da economia gerada principalmente pelas reformas regulatórias de atuação do Estado levou o circuito espacial de produção da carne bovina ao maior uso de inovações no elo de refrigeração e transporte de carnes que o capacitou ao estiramento das distâncias entre o abate e o consumo de seus produtos. As disputas de rentabilidade entre as atividades agropecuárias nas terras mais caras do centro-sul também acentuaram o deslocamento das áreas de engorda e dos frigoríficos para regiões de terras baratas da fronteira agrícola nacional (BINI, 2013, s/n).

Dessa forma, assim como o rebanho, o aumento do crédito favorecido Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste (FCO) corroborou para esse movimento migratório também das unidades frigoríficas de São Paulo, sinalizando o início de um processo de desterritorialização. Entretanto, os dados adquiridos pela pesquisa indicam para a persistência de um quantitativo significativo de unidades fabris nos municípios paulistas, organizando-se numa rede diversa em oligopólios de frigoríficos. Será importante averiguar se essas questões estarão presentes nas reuniões da Câmara Setorial da Carne Bovina de São Paulo. O capítulo 4 irá abordar tal indagação.

CAPÍTULO 3. A DINÂMICA TERRITORIAL E A INTERAÇÃO MULTIESCALAR DO TERRITÓRIO

3.1 A Função da capital do boi gordo

A histórica Praça Rui Barbosa, no centro da cidade, simboliza o papel e a influência de Araçatuba dentro do setor pecuário paulista e nacional ao longo tempo. Mais do que isso, também revela um pouco sobre a formação e a estrutura social do município, que há décadas é conhecido como a “capital do boi gordo”. Nessa praça, os antigos pecuaristas, comerciantes e donos de frigoríficos negociavam os preços das carcaças de boi e faziam de toda a região uma das mais importantes produtoras de carne bovina no Brasil no século XX.

A região que outrora era marcada pela produção de café e algodão, nos anos de 1940 e 1950 passou a servir como entreposto entre as fazendas de gado de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás e os centros urbanos próximos à capital São Paulo, que, além do mercado consumidor crescente, concentrava os frigoríficos da época. Assim, a região de Araçatuba passou a ser um local de engorda dos animais, antes de seguir até a região metropolitana para o abate (BINI, 2009). No contexto da segunda Guerra Mundial, e paralelamente ao período desenvolvimentista brasileiro, a região passou a receber investimentos nacionais, fomentando não apenas o rebanho de gado, mas também o início da indústria de carne. Dessa forma,

Para criar condições de estruturação do setor nesse período, o Governo Federal, pelo Plano de Metas, desenvolvido no mandato de Juscelino Kubitschek, financiou via BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) – atual BNDES – a construção de frigoríficos no país. Fruto dessa política pública, na Noroeste Paulista surgem em meados do século XX duas grandes indústrias de abate de gado: a Mouran, em Andradina, e a TMaio, em Araçatuba, que, como inovações anexadas ao espaço geográfico, deram outro peso na balança das relações regionais com a totalidade do setor.[...] Em 1973, inaugura-se em Araçatuba uma agência do Conselho Nacional para o Desenvolvimento da Pecuária (CONDEPE), o que possibilita a aquisição de um canal direto ao governo federal para a obtenção de créditos ao setor (BINI, 2009, p. 3).

Esse movimento levou a região de Araçatuba a dominar o mercado de carnes no estado de São Paulo ao mesmo tempo em que condicionava o crescimento urbano à estrutura produtiva pecuarista. Na década de 1970, a região passou a receber investimentos públicos para a produção de etanol, ligados ao Proálcool, Programa do Governo Federal que incentivava a instalação de usinas de fazendas de cana-de-açúcar, usinas de destilarias para produção de biocombustível, em alternativa aos altos preços do petróleo (ESPÍRITO SANTO, 2005).

Configurou-se, então, uma dominação agropecuária de cana-de-açúcar e carne na região, enquanto o processo de desconcentração industrial era evidente em outras cidades do interior do estado de São Paulo. Para Bini (2009), as atividades econômicas existentes resultaram em lideranças políticas e econômicas conservadoras, não invertendo de forma expressiva a acumulação de capital em inovações tecnológicas nos anos 1970 e 1980, o que contribuiu para o pouco crescimento demográfico da cidade de Araçatuba e cidades adjacentes.

No âmbito da dinâmica urbana e regional, a posição de entreposto logístico e a dinâmica trazida pelos abatedouros fez a cidade sobressair-se sobre as vizinhas em relação à demografia, proporcionando a concentração de serviços essenciais, como hospitais e universidades, de comércio e serviços aos pecuaristas, associações, além de feiras e exposições. Sob esse crescimento populacional maior que as cidades adjacentes, Araçatuba tornou-se uma centralidade urbana e capital regional de categoria C, conforme o IBGE.

Juntamente com Birigui – SP, importante centro fabril calçadista, Araçatuba exerce uma grande influência regional sobre as cidades da região oeste paulista, com importante estrutura de comércio varejista e sistemas de comunicação, já que tem filiais de emissoras de televisão, além de rádio e mídia impressa diária. Também possui uma rede de transporte coletivo intercidades, a qual a população da região utiliza para trabalho e para ter acesso a outros serviços urbanos. Dessa forma, Araçatuba é sede da região administrativa homônima do estado de São Paulo, que abarca uma população de 732 mil pessoas²².

Atualmente, Araçatuba possui uma população estimada em 198.128 habitantes de acordo com o Censo do IBGE, sendo que aproximadamente apenas 3.502 pessoas vivem na zona rural do município. Em 2018 tinha um IDH considerado

²² Estimativa do IBGE, segundo Censo de 2010.

elevado (0,788), o Produto Interno Bruto foi de R\$ 7,34 bilhões de reais e PIB per capita de 37.521 reais (IBGE).

O processo de expansão das áreas urbanas de Araçatuba vem se intensificando nos últimos vinte anos, auxiliado pela internacionalização dos setores de carnes e sucroalcooleiro, ocasionado pelo crescimento dos frigoríficos e usinas e, por consequência, o aumento das exportações. Dessa forma, configura-se um desenvolvimento urbano com especialização no setor exportador e diversificação das atividades produtivas da região para o mercado doméstico (MONTAGNHANI; SHIKIDA, 2011; SADER, 2018). As informações trazidas pelo capítulo 2²³ já mostraram que, para a dinâmica urbana, a cidade vem reduzindo o percentual do valor adicionado da agropecuária e indústria, ao mesmo tempo em que aumenta substancialmente o valor gerado pelo setor terciário.

Assim, nessa ótica, a dinâmica econômica da cidade está sustentada pelo comércio e serviços. Contudo, esse setor também recebe uma influência da agropecuária, direcionando estabelecimentos, recursos e tecnologias para esse ramo produtivo. Isso significa que a cidade de Araçatuba, assim como outras cidades da região, dispõe de serviços especializados e comércios direcionados à pecuária de corte. Para o Sindicato Rural da Alta Noroeste (SIRAN), o melhoramento genético tem assumido um papel fundamental na rentabilidade das fazendas, entregando produtos melhores, em menor tempo de confinamento²⁴, e a região de Araçatuba tem destaque nesse segmento. Empresas como Nelore do Golias, Ônix Agropecuária, Nelore Zeus, MasterFertility, DeltaGen, Deoxi Biotecnologia fazem da região um polo de desenvolvimento genético de nelore e outras raças de gado para todo o país. Os criatórios de animais para atividade de corte e leite da região de Araçatuba contribuem para o avanço dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento desse segmento, além da disseminação da prática para os pecuaristas. A Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Estadual Paulista, o Centro Universitário Toledo e a Universidade Paulista compõem um polo de ensino e pesquisa na cidade para a formação de recursos humanos na área da engenharia agrônoma e saúde animal.

²³ Ficou evidente o crescimento econômico tanto no setor primário, quanto na indústria e no comércio em Araçatuba. Porém, proporcionalmente, de 2002 em diante notou-se um crescimento do valor adicionado do setor terciário. Em 2010, o valor adicionado da agropecuária em Araçatuba representava 1,5% do valor total.

²⁴ Segundo o sindicato, atualmente o tempo para o abate de um animal é em torno de 33 meses.

O desenvolvimento genético inicia pelo processo de constituição da geração seguinte, através da seleção e do cruzamento genético. Outros fatores devem ser considerados nessas técnicas, como manejo adequado, nível de fertilidade do rebanho, sêmen de qualidade, e uma inseminação profissional (SIRAN, 2017).

Tais avanços no campo da genética só foram possíveis pelo Programa de Melhoramento Genético da Raça Nelore²⁵ (PMGRN), instituído em 1988, em parceria com a Universidade de São Paulo, campus Ribeirão Preto – SP, e o Instituto de Zootecnia do Estado de São Paulo. Em 2003, o Programa mudou para o nome de Programa Nelore Brasil, tornando a raça Nelore a mais difundida entre os pecuaristas do Brasil. De acordo com o sindicato, desde o início do programa, mais de 50 pecuaristas da região de Araçatuba estiveram presentes na implementação e difusão das técnicas de melhoramento genético.

Essa tecnologia pode ser vista na Exposição Agropecuária Anual de Araçatuba, a Expoaraçatuba. Em 2019, a feira de exposições chegou à sua 60ª edição e recebeu uma média de público de 320 mil pessoas durante os onze dias de evento.

A Expoaraçatuba é realizada pelo SIRAN em conjunto com a Prefeitura Municipal de Araçatuba. Em média, a feira de exposições costuma fazer a exibição de mais de mil animais e 400 expositores; realizam competições de montaria, estandes de produtos destinados à pecuária, venda de sêmens, leilões de touros e atrações musicais sertanejas. No ano de 2003 foi criado o grupo Polo Nelorista, criadores de Nelore de Araçatuba e cidades vizinhas visando ao fortalecimento do gado Nelore na região (BEEF POINT, 2003). Em 2007, a exposição contou com a PEC Araçatuba de melhoramento genético da raça Nelore, com palestras e workshop para os pecuaristas, com foco na inovação e no aumento da qualidade dos rebanhos. Já em 2008, a Expoaraçatuba realizou a Expoinel Paulista, competição apenas da raça Nelore que compunha o ranking nacional da Associação dos Criadores de Nelore do Brasil.

A Expoaraçatuba é considerada a feira pecuarista mais importante do estado de São Paulo para a raça Nelore e está entre as três mais importantes do país. Em 2010, o evento movimentou cerca de R\$ 50 milhões em leilões de animais (AGRON, 2010). Além de dinamizar o turismo da cidade, a festa ainda é responsável pela

²⁵ De acordo com a ACNB (Associação dos Criadores de Nelore do Brasil), a pecuária brasileira é especialista no melhoramento genético da raça nelore, que representa 80% do rebanho de corte do país.

geração de 500 empregos diretos e 1000 indiretos, segundo dados da prefeitura. No restante do ano, as empresas especializadas em leilões de bovinos também realizam eventos dessa natureza na cidade. Algumas dessas empresas também atuam em outros estados, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

No segmento do setor terciário, Araçatuba concentra importantes serviços direcionados à pecuária de corte. São escritórios de assessoria e recursos humanos para melhoramento do confinamento e do rebanho de uma forma geral. Há também escritórios intermediadores para compra e venda de animais.

Fruto da herança histórica enquanto capital do ‘boi gordo’ adquirida em meados do século XX e pelo domínio que ainda exerce sobre uma fatia da atividade pecuarista brasileira, mesmo direcionando cada vez mais suas ações para o Centro-Oeste e Norte do país, são de seus escritórios localizados principalmente na região central de Araçatuba que os pecuaristas regionais dão suas cartadas no direcionamento do preço dos animais no mercado nacional de bovino (BINI, 2008, p. 33).

Considerando, então, a cidade de Araçatuba como importante centro regional do segmento pecuarista, constata-se a influência da cidade, embora não seja o objetivo da tese mensurá-la, para todo o território da carne no estado de São Paulo e estados da região Centro-Oeste e Norte. As tabelas 11 e 12 mostram um panorama quantitativo desses serviços nos principais municípios do território da Carne em 2018.

As tabelas apresentam as atividades de apoio à pecuária, manutenção e comercialização de equipamento e maquinários, serviços ligados à agronomia, insumos e serviços de consultoria e assessoria para atividades agropecuárias. Na última coluna estão os serviços de apoio administrativo de forma geral, sem especificação.

Como esperado, os municípios de porte médio, que exercem influência sobre outros municípios da região em setores diversos da economia, são os com maior número de estabelecimentos e empregos do segmento analisado. Se se desconsiderar o item genérico de “serviços combinados de escritórios e apoio administrativo”, nota-se a liderança de São José do Rio Preto – SP e Araçatuba – SP, com 43 e 23 estabelecimentos, respectivamente.

Tabela 11 – Estabelecimentos de comércio e serviços relacionados à agropecuária, 2018 – principais municípios.

Município	Atividades de Apoio à Pecuária ¹	Manutenção de Máquinas e Equip. para Agricultura e Pecuária	Comércio Atacadista de Máquinas, e Equip. ²	Comércio Atacadista com Predomínio de Insumos Agropecuário	Serviços de Agronomia e Consultoria ³	Serviços de Escritório e Apoio Administrativo	Total
S. J. do Rio Preto	2	7	12	19	3	112	155
Marília	9	0	9	2	0	41	61
Presidente Prudente	3	4	8	2	4	31	52
Araçatuba	5	4	6	3	5	26	49
Barretos	2	4	9	2	1	17	35
Andradina	0	2	2	4	1	10	19
Lins	1	0	0	2	0	10	13
Presidente Venceslau	6	0	1	1	0	2	10
Jose Bonifácio	2	0	2	0	0	4	8
Martinópolis	1	3	0	1	0	3	8
Pompeia	0	0	2	0	2	3	7
Olímpia	1	1	1	0	1	2	6
Promissão	0	0	0	1	0	4	5
Cerqueira Cesar	0	1	0	0	1	2	4
Bariri	0	0	1	0	0	2	3
Mirandópolis	0	0	0	0	1	2	3
Ouroeste	0	3	0	0	0	0	3
Presidente Epitácio	3	0	0	0	0	0	3
Teodoro Sampaio	2	0	0	0	0	1	3
Mirante do Paranapanema	2	0	0	0	0	0	2
Presidente Bernardes	0	2	0	0	0	0	2
Rancharia	0	0	0	0	0	2	2
Estrela D Oeste	0	0	0	0	0	1	1
Euclides da Cunha Paulista	0	0	0	0	1	0	1
Piquerobi	1	0	0	0	0	0	1
Total	40	31	53	37	20	275	456

Fonte: CNAE, RAIS.

1. não Especificadas Anteriormente; 2 Para Uso Agropecuário, Partes e Peças; 3. Direcionado às Atividades Agrícolas e Pecuárias.

Por se tratar de centro urbano de maior população em relação aos demais, de maior influência regional e economia mais diversificada, S. J. Rio Preto possui uma rede de assistência e comércio maior e que abrange não apenas a pecuária de corte, mas também de aves, peixes, grãos, cana-de-açúcar e café. Assim, embora detenha números mais significativos, há uma gama de segmentos agropecuários a ofertar.

No município de Araçatuba encontra-se estabelecimento em todos os itens selecionados, com destaque para o comércio e a manutenção de máquinas e equipamentos específicos da agricultura e pecuária.

Assim como Marília e Presidente Venceslau, Araçatuba conta com números relevantes de atividades de apoio à pecuária especificamente, assim como serviços de assessoria e consultoria. Já em municípios menores, onde o destaque são as fazendas e os rebanhos, a quantidade de serviços específicos é reduzida ou inexistente.

Em relação aos empregos gerados, os municípios de S. J. Rio Preto, Presidente Prudente, Araçatuba, Marília e Andradina também se destacam entre os demais. Em todos os casos, a maior parte da mão de obra está localizada no comércio.

Quando observados os segmentos do comércio e serviço ao longo do tempo, nota-se uma diminuição significativa em quase todas as classes, em todos os municípios analisados nas últimas duas décadas. Em 2002, Araçatuba contava com 17 estabelecimentos de apoio à atividade pecuarista e 8 estabelecimentos para assessoria e consultoria, totalizando 78 empresas no conjunto dos dados. Em 2008, o total de estabelecimentos era de 28, mostrando uma recuperação no ano de 2018. Andradina, Lins, Marília, Presidente Prudente e S. J. Rio Preto também seguiram o mesmo comportamento de queda e recuperação. Esse padrão em “U” também foi encontrado em relação aos empregos, embora as cidades não tenham atingido os mesmos níveis de 2002 em 2018. Araçatuba, possuía quase 500 empregos ligados ao ramo de serviços agropecuários em 2002, caiu para 130 em 2008 e terminou 2018 com quase 300 empregos diretos.

Tabela 12 – Número de Empregados no comércio e serviços relacionados à agropecuária, 2018 – principais municípios.

Município	Atividades de Apoio à Pecuária ¹	Manutenção de Máquinas e Equip. para Agricultura e Pecuária	Comércio Atacadista de Máquinas, e Equip. ²	Comércio Atacadista com Predomínio de Insumos Agropecuário	Serviços de Agronomia e Consultoria ³	Serviços de Escritório e Apoio Administrativo	Total
S. J. do Rio Preto	2	34	215	201	9	887	1348
Presidente Prudente	17	2	93	35	8	337	492
Marília	40	0	42	2	0	327	411
Barretos	1	22	156	9	6	215	409
Araçatuba	15	14	91	67	3	108	298
Pompeia	0	0	4	0	2	254	260
Andradina	0	2	31	55	3	65	156
Estrela D Oeste	0	0	0	0	0	145	145
Lins	1	0	0	32	0	75	108
Jose Bonifácio	4	0	34	0	0	20	58
Martinópolis	2	42	0	1	0	11	56
Ólímpia	0	1	21	0	10	3	35
Presidente Venceslau	13	0	1	1	0	14	29
Rancharia	0	0	0	0	0	15	15
Presidente Bernardes	0	14	0	0	0	0	14
Promissão	0	0	0	4	0	4	8
Cerqueira Cesar	0	1	0	0	2	3	6
Ouroeste	0	6	0	0	0	0	6
Bariri	0	0	0	0	0	5	5
Presidente Epitácio	5	0	0	0	0	0	5
Teodoro Sampaio	2	0	0	0	0	3	5
Mirandópolis	0	0	0	0	1	2	3
Euclides da Cunha Paulista	0	0	0	0	1	0	1
Mirante do Paranapanema	1	0	0	0	0	0	1
Piquerobi	0	0	0	0	0	0	0
Total	103	138	688	407	45	2493	3874

Fonte: CNAE, RAIS.

1. não Especificadas Anteriormente; 2 Para Uso Agropecuário, Partes e Peças; 3. Direcionado às Atividades Agrícolas e Pecuárias.

Por tudo o que foi apresentado até o momento, mesmo com a migração dos rebanhos das últimas décadas para outras regiões e um contexto de recuperação no setor terciário, a cidade de Araçatuba ainda é tida como um espaço de tomada de

decisão e de poder. Cada vez mais o complexo agropecuário regional está inserido no contexto da tecnologia e da informação, tornando uma pecuária mais intensiva e mundializada.

Confirma-se, então, a especialização produtiva de Araçatuba e sua região à pecuária de corte. Para além de um quantitativo de rebanho ou de uma capacidade de abate, a região detém considerável desenvolvimento tecnológico e arcabouço institucional favorável à construção de um território da carne bovina. Mesmo com a estagnação na área destinada às pastagens ou na comercialização de carne *in natura*, a cidade tem uma influência importante dentro da cadeia produtiva do ramo da carne paulista e também da região Sudeste e Centro-Oeste. A cidade centraliza uma gama de serviços e comércios específicos da agropecuária e se destaca na quantidade de escritórios e assessoria para a comercialização de animais. Ela está inserida numa rede de relações e poder que atua diretamente nos territórios do setor, juntamente com a capital São Paulo.

Cabe salientar, nesse aspecto, que as cidades de Presidente Prudente – SP e São José do Rio Preto – SP possuem uma economia bastante diversificada e não adquiriram a mesma especialização e influência no setor de pecuária que Araçatuba, mesmo encontrando-se em regiões relevantes para o rebanho e o abate.

No subcapítulo a seguir será mostrada a relevância da região na definição de preços da arroba do “boi gordo” e, posteriormente, a sua inserção no mercado internacional.

3.2 Hierarquia e dinâmica regional

Considerando o que foi apresentado, procurou-se classificar a organização das redes político-administrativas da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, a partir da metodologia inspirada em Storper; Harrison (1994)²⁶, adaptado por Fuini (2010) e pelo autor. O objetivo dessa classificação é identificar uma hierarquia política e econômica dentro da governança, considerando a articulação dos atores e a espacialização da produção no âmbito regional. O quadro 8 apresenta a síntese dessa estrutura hierárquica.

²⁶ Inspiradas nos arranjos produtivos locais.

Inicialmente, Storper e Harrison arquitetaram esse modelo na dinâmica a partir das empresas, da relação com a cadeia produtiva e a distribuição geográfica. Assim, os autores procuraram identificar como a cooperação se definia e se estruturava na dinâmica dos *clusters*. Fuini, por sua vez, ampliou e aplicou esse modelo nos Arranjos Produtivos Locais aqui no Brasil, enfatizando a dinâmica urbana. Dessa maneira, a força do setor econômico e a atuação dos municípios caracterizam a dinâmica espacial de uma governança territorial.

Quadro 6 - Estrutura hierárquica das redes político-administrativas portadoras de governanças territoriais

Estrutura hierárquica	Características da governança
1 – Anel Sem Núcleo	Ausência de município líder permanente, com direção compartilhada (de acordo com projetos). Ausência de hierarquia.
2 – Anel-Núcleo Com Município Preponderante	O município economicamente mais forte ocupa posição dominante; é o agente motor da cadeia produtiva regional, mas não pode sobreviver sozinho, nem condicionar a existência de outros municípios produtores no sistema. Existe certa hierarquia.
3 – Anel Núcleo Com Município Líder	O município líder é largamente independente dos outros municípios produtores vizinhos, o que lhe dá a possibilidade de determinar, pelo menos parcialmente, a sua periferia; por conseguinte, o seu arcabouço de empresas/propriedades condiciona a existência das empresas/propriedades dos seus vizinhos. Poder assimétrico hierarquizado.
4 – Núcleo Sem Anel	A cadeia produtiva está internalizada em apenas um único município motor da cadeia.

Fonte: Fuini (2010), adaptado com base em Storper; Harrison (1994), com alterações feitas pelo autor.

Assim sendo, a CSCB foi caracterizada como uma governança Anel-nuclear com município preponderante. Isso se justifica primeiramente pela articulação do município de Araçatuba-SP nos debates e tempo de liderança na CSCB e pela posição estratégica que a localidade tem no ramo de carne bovina em São Paulo, já que caminha cada vez mais para o desenvolvimento tecnológico criogênico, para o fornecimento de produtos e serviços especializados, assim como para centro de comercialização da carcaça de boi. Mesmo que haja outros municípios de maior peso na cadeia produtiva da carne, como é o caso de Promissão, Lins e Barretos, o

engajamento da entidade sindical e o patrimônio cultural da cidade enquanto “capital do boi gordo” colocaram-na em posição de referência espacial e política regional.,

Vale ressaltar que essa centralidade diz respeito à organização territorial do setor e da governança. A estrutura produtiva do ramo da carne não permite uma hegemonia araçatubense, já que este território comporta grandes empresas multinacionais na produção de carne, numa rede difusa de mercados em conexão com os centros metropolitanos de decisão, como São Paulo, Nova York, Chicago, Mumbai, Tóquio, e importantes áreas de rebanho e pastagens do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Rondônia. Nessa perspectiva global, o núcleo preponderante da hierarquia do setor de carne estaria nessas metrópoles denominadas de cidades globais. Cidades como Araçatuba, S. J. do Rio Preto e Presidente Prudente exercem o papel de núcleos urbano centrais, com serviços especializados e articulação política regional.

Essa estrutura produtiva complexa e globalizada sinalizou nesta pesquisa que a Câmara Setorial da Carne Bovina de São Paulo não atingiu a mesma dimensão multiescalar que o setor corresponde. A CSCB representou uma alternativa para atores vulneráveis (ou em desvantagens) dentro da cadeia produtiva paulista reivindicarem demandas para melhoria da competitividade; também deu a possibilidade do poder local, através das prefeituras, de participar em ações que promovam o desenvolvimento de seus territórios. O capítulo 4 irá demonstrar que os grandes frigoríficos e as grandes redes varejistas tiveram ações eventuais dentro da governança.

3.3 As estruturas do território brasileiro dentro do contexto da cadeia produtiva da carne bovina

O setor agropecuário no Brasil passou por um profundo processo de expansão e modernização nos últimos trinta anos, e o ramo produtivo da carne bovina não foi diferente. Desde os investimentos realizados pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, perpassando o período de estabilização monetária e expansão do crédito agrícola e do consumo, o ramo da pecuária de corte e produção de carne colocou o país entre os maiores produtores e exportadores dessa mercadoria. No

âmbito da pecuária, a expansão da fronteira agrícola contribuiu para a interiorização dos rebanhos para regiões do Cerrado e Amazônia, em estados como Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais e Tocantins. A indústria frigorífica também passou por mudanças estruturais importantes, formando um conjunto restrito de grandes empresas e um processo de internacionalização sem precedentes.

Tabela 13 – Maiores produtores de carne bovina 2016-2019 (milhões de toneladas)

	2016	2017	2018	2019
Mundo	58,03	59,19	60,69	61,67
Estados Unidos	11,5	11,94	12,25	12,28
Brasil	9,28	9,55	9,9	10,2
União Europeia	7,88	7,86	8	7,9
China	6,16	6,34	6,44	6,67
Índia ²⁷	4,17	4,23	4,24	4,3
Argentina	2,65	2,84	3,05	3,12
Austrália	2,12	2,14	2,3	2,43
Outros	14,27	14,29	14,51	14,67

Fonte: USDA. U.S. Department of Agriculture, a partir de ABIEC (2019)

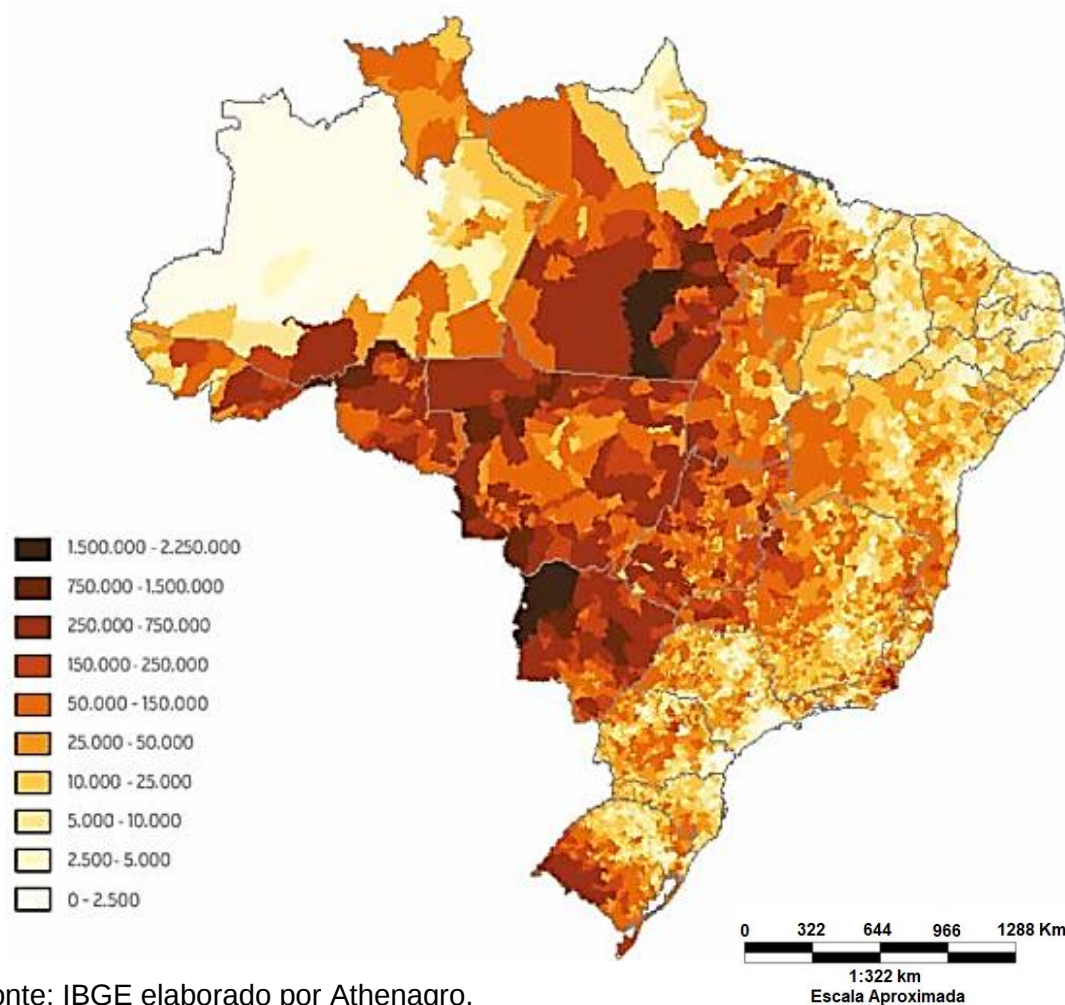
A **tabela 13** apresenta o Brasil como o segundo maior produtor de carne bovina do Mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, e bem à frente da União Europeia e China. Na década de 1980, o Brasil possuía o maior rebanho bovino do mundo, com aproximadamente 90 milhões de reses; nos anos 1990, o país já estava em segundo lugar, com aproximadamente 150 milhões de reses²⁸, com números crescentes até os dias de hoje (MOITA; GOLON, 2014). De acordo com a Pesquisa da Pecuária Municipal de 2019 do IBGE, o Brasil possui 214,7 milhões de cabeças (PPM, 2019).

Já a **figura 4**, por sua vez, ajuda a identificar a espacialização dos rebanhos pelo território nacional. É notável que a região Centro-Oeste detém uma parte significativa dos rebanhos, assim como a região Norte. O estado de São Paulo tem o seu rebanho identificado na região Oeste/Noroeste Paulista, nas proximidades de Araçatuba, São José do Rio Preto e Presidente Prudente.

²⁷ Apesar de o país ter a vaca como animal sagrado, determinadas regiões da Índia são compostas por muçulmanos, para os quais não há problema no consumo e na venda desse tipo de carne. Os dados não consideram o mercado ilegal de outras regiões do país.

²⁸ Quaisquer animais que são abatidos e cuja carne é usada na alimentação humana.

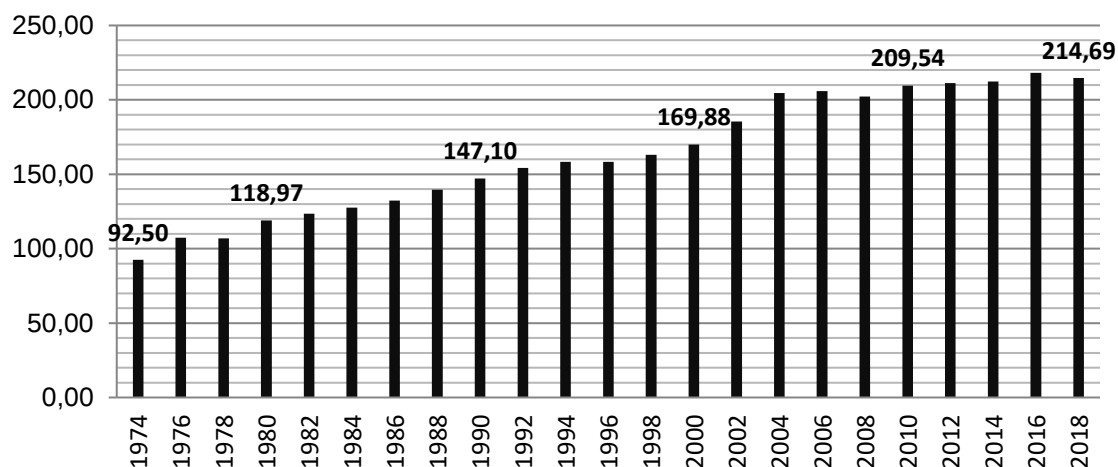
Figura 4 – Rebanho Bovino (cabeças) - 2017



Fonte: IBGE elaborado por Athenagro.

O Gráfico 2 demonstra a evolução dos rebanhos no Brasil. Nele é possível identificar o aumento sequencial do rebanho, evidenciando um crescimento superior a 100% desde a década de 1970, quando se identifica um processo de modernização e expansão da agricultura.

Gráfico 2 – Evolução do rebanho bovino do Brasil (Milhões de cabeças)



Fonte: IBGE, MAPA, Athenagro, elaborado pelo autor.

Essas informações, assim como as da tabela 14, são um recorte do panorama do rebanho existente no Brasil e de como se especializa o ramo produtivo de carne bovina. Nesse cenário, os maiores rebanhos estão em Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul, garantindo que 34,78% das cabeças de gado estejam na região Centro-Oeste. São Paulo é a oitava unidade federativa em quantidade de cabeças, com 11.416.543 unidades em 2018, representando 5,32% de todo o rebanho em território nacional.

A tabela 14 também informa a evolução do rebanho ao longo de 10 anos a partir de uma perspectiva de crescimento. As Unidades Federativas do Centro-Oeste apresentam crescimento modesto (entre 11 e 16%), à exceção de Mato Grosso do Sul, que apresenta estabilidade.

Tabela 14 – Rebanho estimado em 2017, participação dos estados no total do Brasil e crescimento do rebanho nos últimos 10 anos.

	Rebanho estimado em 2017 (cabeças)	Participação do Rebanho da UF no total do Brasil (%)	Crescimento do Rebanho nos últimos 10 anos (%)
Mato Grosso	29.858.399	13,91	16,26
Goiás	22.852.748	10,64	11,63
Mato Grosso do Sul	21.873.444	10,19	0,19
Minas Gerais	21.770.196	10,14	-3,57
Pará	20.010.944	9,32	30,33
Rondônia	13.871.867	6,46	26,02
Rio Grande do Sul	13.522.508	6,3	0,04
São Paulo	11.416.543	5,32	-3,17
Bahia	9.993.291	4,65	-12,23
Paraná	9.457.007	4,41	-0,4
Tocantins	8.746.990	4,07	18,28
Maranhão	7.504.343	3,5	13,54
Santa Catarina	4.236.896	1,97	21,44
Acre	2.807.088	1,31	21,21
Rio de Janeiro	2.476.345	1,15	19,14
Ceará	2.253.754	1,05	-7,03
Espírito Santo	1.921.654	0,9	-10,3
Pernambuco	1.875.539	0,87	-15,51
Piauí	1.634.901	0,76	-5,85
Amazonas	1.335.994	0,62	10,54
Paraíba	1.212.256	0,56	6,4
Alagoas	1.192.037	0,56	7,19
Sergipe	1.046.341	0,49	-2,55
Rio Grande do Norte	887.449	0,41	-12,15
Roraima	773.019	0,36	60,68
Distrito Federal	93.542	0,04	-7,92
Amapá	60.450	0,03	-41,41
Brasil	214.685.541	100	140,78

Fonte: Censo Agropecuário 2017, IBGE.

As maiores taxas de crescimento dos últimos dez anos estão em Roraima (60,68%), Pará (30,33%) e Rondônia (26,02%), todos estados da região da Amazônia, o que demonstra uma tendência da produção em direção à expansão da fronteira agrícola para o Norte. A maior queda está no Amapá (-41,44%), contudo, a participação do rebanho no total nacional é baixa, representando 0,03%, com pouco

mais de 60 mil cabeças de gado. O estado de São Paulo apresentou ao longo do período uma queda do rebanho, tendo um saldo de -3,57%. A tabela 15 mostra a relação do rebanho bovino destinado à produção de leite e ao abate pela indústria frigorífica. De forma geral, verifica-se uma predominância do rebanho brasileiro destinada exclusivamente ao corte.

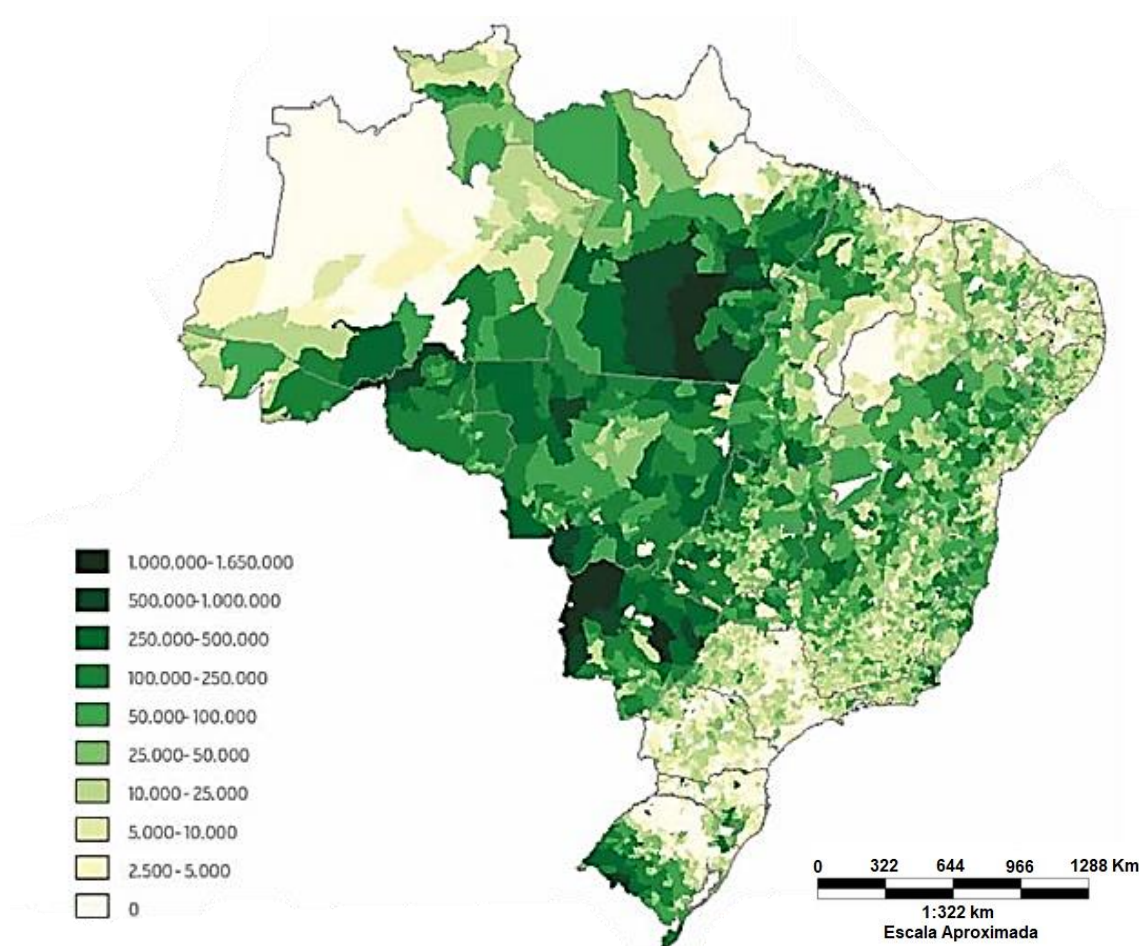
Tabela 15 – Rebanho envolvido na produção de leite e porcentagem de animais exclusivamente para corte em 2017.

	Rebanho envolvido na produção leiteira em 2018	Participação de animais exclusivamente destinados a corte em 2018 (%)
Mato Grosso	1.411.987	94,5
Goiás	3.946.957	80,72
Mato Grosso do Sul	660.984	96,97
Minas Gerais	7.667.120	66,04
Pará	1.871.083	87,81
Rondônia	1.531.882	86,08
Rio Grande do Sul	1.789.340	86,76
São Paulo	1.752.753	85,13
Bahia	2.247.042	80,26
Paraná	2.213.632	76,69
Tocantins	1.348.168	81,77
Maranhão	1.510.067	77,15
Santa Catarina	1.517.331	56,51
Acre	207.507	91,04
Rio de Janeiro	1.060.736	48,97
Ceará	1.364.450	43,72
Espírito Santo	696.696	67,48
Pernambuco	1.247.787	43,79
Piauí	330.253	80,98
Amazonas	247.893	79,49
Paraíba	568.859	50,07
Alagoas	529.149	52,42
Sergipe	558.423	47,99
Rio Grande do Norte	632.491	37,39
Roraima	96.802	79,88
Distrito Federal	18.967	81,33
Amapá	17.301	83,23
Brasil	37.045.656	81,45

Fonte: Censo Agropecuário 2017, IBGE.

Tanto Mato Grosso quanto Mato Grosso do Sul e Acre destinam mais de 90% de seu rebanho para o gado de corte. São Paulo também tem uma expressiva porcentagem do rebanho destinada ao gado de corte (85,13%); o rebanho destinado à produção de leite era em torno de 1.752.753 cabeças em 2017, e sua área de predominância é *diferente* da área de corte, pois boa parte dos estabelecimentos com rebanho para leite está no Centro e Sudoeste do estado paulista (CNAE, RAIS). Por fim, os estados com a menor quantidade de rebanho exclusiva para corte foram, em 2017, Rio Grande do Norte (37,39%), Ceará (43,72%) e Pernambuco (43,79%).

Figura 5 - Área de pastagem (milhões de hectares) - 2017



Fonte: IBGE, elaborado por Athenagro.

No âmbito da escola municipal sobre a espacialização da atividade pecuarista, os maiores rebanhos encontram-se em municípios também da região Norte e Centro-Oeste. Em 2017, São Félix do Xingu – PA possuía o maior rebanho, com 2.238.262 cabeças de gado, de acordo com o censo agropecuário do IBGE. Em seguida vinham

Corumbá – MS, com 1.885.751; Ribas do Rio Pardo – MS, com 1.144.805; Cáceres – MT, com 1.072.46; e Marabá – PA, com 1.024.102. Os demais municípios não apresentam números superiores a 1 milhão de cabeças de gado.

Observadas as áreas destinadas às pastagens, a **figura 5** demonstra similaridade com as áreas concentradas de rebanho.

A partir dessas informações, observou-se que a região Centro-Oeste contia em 2017 a maior quantidade de hectares destinados à pecuária, assim como o estado do Pará. Minas Gerais também se destacou entre as unidades federativas, possuindo aproximadamente 18.5 milhões de hectares dedicados à pecuária naquele mesmo ano. São Paulo, por sua vez, destinava uma área de 4.617.616 aos seus rebanhos.

Já em relação ao tamanho dos estabelecimentos onde se encontram os rebanhos, a tabela 16 aponta que em 2017 o Brasil possuía pouco mais de 2 milhões de estabelecimentos, a maioria em pequenos estabelecimentos, de até 200 hectares.

O estado de São Paulo possuía uma área de 4.617.616 hectares, segundo o IBGE, em 2017 e mais de 107 mil estabelecimentos com rebanho. Assim como a tendência nacional, a grande maioria dessas unidades é de até 200 hectares. Em relação aos grandes estabelecimentos, o estado paulista tem aproximadamente 800 propriedades com mais de 1.000 hectares, o que representa 0,7% das propriedades do estado.

Comparando-se com o total geral de hectares ligados à pecuária, São Paulo representou 3,08% das terras designadas para a pecuária no Brasil em 2017. Sobre essa informação, nota-se que São Paulo, apesar de pouco representativo no total de hectares de pastagens, possui o 8º maior rebanho do país, o que indica que a produtividade das fazendas é maior do que em outras regiões do Brasil.

Tabela 16 – Número de estabelecimentos por Área (hectares) - 2017

	Área de pastagens (hectares)	Menor que 20	Entre 20 e 200	Entre 200 e 1000	Entre 1000 e 2500	Maior que 2500	Total
Brasil	149.670.217	1.236.314	1.110.242	168.770	27.801	12.204	2.555.333
Rondônia	5.973.261	16.456	49.576	6.034	810	296	73.172
Acre	1.419.137	3.848	15.344	2.973	309	166	22.640
Amazônia	1.059.909	3.540	8.882	1.875	235	122	14.654
Roraima	991.282	855	4.453	1.160	302	131	6.901
Pará	13.628.084	11.119	70.210	12.851	2.366	1.280	97.826
Amapá	109.207	83	412	146	23	21	685
Tocantins	8.033.348	5.094	34.218	8.454	1.860	782	50.409
Maranhão	5.484.081	34.138	48.482	7.423	918	391	91.352
Piauí	1.580.587	31.910	33.819	4.096	463	220	70.508
Ceará	1.991.117	71.796	38.002	4.545	341	72	114.756
Rio Grande do Norte	848.502	22.830	13.992	2.066	241	44	39.173
Paraíba	915.019	60.213	19.962	2.442	173	25	82.815
Pernambuco	1.351.654	81.665	24.274	1.978	122	31	108.070
Alagoas	752.724	34.432	7.033	813	72	16	42.366
Sergipe	800.567	32.486	10.370	929	43	8	43.836
Bahia	10.399.072	164.189	118.603	13.083	1.753	645	298.273
Minas Gerais	18.403.448	170.376	185.559	26.488	2.545	599	385.568
Espírito Santo	1.341.817	15.421	15.971	1.620	135	22	33.169
Rio de Janeiro	1.504.777	17.104	13.047	1.948	140	32	32.271
São Paulo	4.617.616	55.693	43.832	7.018	667	146	107.356
Paraná	3.846.697	104.654	57.523	7.358	728	111	170.374
Santa Catarina	1.738.475	81.132	48.649	2.505	258	46	132.590
Rio Grande do Sul	8.868.630	148.107	98.862	12.021	2.330	575	261.895
Mato Grosso do Sul	17.190.625	21.166	18.034	9.215	3.750	2.166	54.331
Mato Grosso	21.938.169	14.369	58.821	12.478	3.890	3.218	92.776
Goiás + DF	14.801.410	33.638	72.312	17.251	3.327	1.039	127.567

Fonte: Censo Agropecuário 2017, IBGE.

Pelos dados observados, a densidade das pastagens no Brasil para pecuária era de 1,43 no período analisado, indicando que havia 1,43 cabeça por hectare. Mato Grosso, o maior rebanho e a maior área de pastagem, contém uma densidade de 1,36 cabeça por hectare. Já São Paulo tem a taxa de 2,47 cabeças por hectare, dado que corrobora a produtividade, o que indica uma pecuária mais intensiva se comparada

com a de Mato Grosso, por exemplo. Dado o destaque na formação de preços e na produção de carnes que o estado tem (como será confirmado posteriormente), essa produtividade torna-se ainda mais evidente.

A **tabela 17** apresenta novamente informações sobre os tamanhos dos estabelecimentos ligadas à pecuária. Nela há a quantidade de cabeças em cada tamanho distinto de propriedade.

Tabela 17 - Número de cabeças por tamanho de estabelecimento²⁹ (em hectares) – 2017.

	Menor que 20	Entre 20 e 200	Entre 200 e 1000	Entre 1000 e 2500	Maior que 2500	Total
Brasil	14.591.533	53.692.142	46.204.474	24.439.667	32.927.852	171.858.168
Rondônia	420.749	4.608.652	2.679.524	1.083.202	1.034.904	9.827.031
Acre	46.280	826.846	548.786	254.973	455.864	2.133.001
Amazônia	63.712	436.554	352.030	149.386	211.550	1.253.852
Roraima	11.477	206.122	197.781	129.780	127.634	674.501
Pará	206.556	4.195.235	4.653.473	2.432.668	3.810.681	15.298.613
Amapá	1.614	13.031	13.742	4.237	3.120	36.481
Tocantins	98.733	1.556.513	1.829.102	1.272.519	1.580.812	6.340.469
Maranhão	374.589	2.018.399	1.556.745	652.671	809.615	5.412.019
Piauí	321.402	653.908	253.590	73.184	126.009	1.428.093
Ceará	619.358	840.549	319.667	76.344	39.135	1.895.053
Rio Grande do Norte	180.025	313.930	186.188	60.529	17.273	757.945
Paraíba	368.749	429.128	208.099	35.682	8.363	1.050.021
Pernambuco	508.839	529.138	197.536	38.122	0	1.283.872
Alagoas	237.643	274.834	191.086	61.907	0	785.836
Sergipe	271.693	350.744	207.621	38.757	17.644	886.459
Bahia	1.364.508	3.177.101	2.109.429	841.185	678.962	8.171.185
Minas Gerais	2.170.415	8.789.883	6.001.837	1.651.409	880.743	19.494.287
Espírito Santo	188.637	716.868	506.397	179.938	55.438	1.647.278
Rio de Janeiro	302.809	851.950	619.929	148.456	55.877	1.979.021
São Paulo	1.194.763	3.458.926	2.607.212	708.812	358.958	8.328.671
Paraná	1.596.047	3.185.950	2.603.293	752.347	0	8.395.422
Santa Catarina	1.130.974	1.950.794	477.288	116.935	0	3.725.827
Rio Grande do Sul	1.549.430	3.550.249	3.203.782	1.988.502	1.151.524	11.443.487

²⁹ Estabelecimento rural, segundo metodologia da CNAE 2.0.

Mato Grosso do Sul	415.316	1.292.198	4.187.627	4.612.382	7.651.515	18.159.792
Mato Grosso	280.134	4.677.606	4.808.744	3.804.701	10.546.187	24.118.840
Goiás + DF	661.648	4.787.034	5.683.966	3.271.039	2.927.410	17.331.112

Fonte: Censo Agropecuário 2017, IBGE.

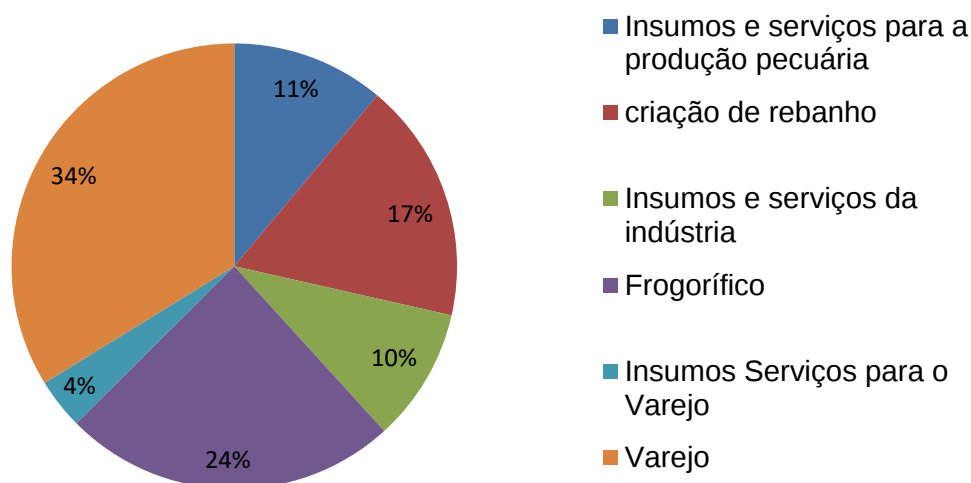
Como resultado analítico, os estados de maiores rebanhos concentram suas reses em estabelecimentos superiores a 2500 hectares. Isso é verificado em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Goiás e Pará, embora tenham significativo rebanho em unidades de tamanho semelhante, concentram suas reses em até 1000 hectares. O estado de São Paulo também segue a regra, e seu rebanho encontra-se em estabelecimentos menores (6 milhões de cabeças localizadas em propriedades com até 1000 hectares). Apenas 358 mil cabeças estão em propriedades acima de 2500 hectares.

Todos esses números contribuíram para o crescimento econômico do setor, que só em 2018 respondeu por 8,7% do PIB nacional, somando 597,22 bilhões de reais. Analisando o período histórico recente feito pela Athenagro sobre o perfil de pecuária brasileira, em 2009 a pecuária de corte respondia por 8,3% do PIB do Brasil, sofrendo queda até 2013 com 7,5%, e recuperação nos períodos posteriores, até chegar ao valor de 8,7% em 2018. Dessa forma, a taxa média de crescimento em 2018 foi de 2%. De acordo com dados da Athenagro, parte significativa desse desempenho econômico ocorreu pelos bons resultados dos frigoríficos, que somaram, em 2018, R\$ 144,9 bilhões.

A cadeia produtiva do setor pecuarista de corte abarca o fornecimento de insumos e serviços ligados à produção de gado (nutrição, reprodução e sanidade animal), os rebanhos e preparo de pastagens, a indústria de frigoríficos³⁰, os insumos para indústria e os insumos para o varejo e logística. O gráfico 3 representa a participação de cada segmento no faturamento geral da cadeia produtiva no Brasil.

³⁰ Os frigoríficos são responsáveis pela compra do boi gordo, seu abate, limpeza, desossa, embalagem e pela venda da carne. Este processo resulta na produção de carne *in natura*, carne processada, couro e outros subprodutos.

Gráfico 3 – Faturamento da Cadeia Produtiva de Carne Bovina – 2018 (%)



Fonte: Athenagro, Abiec, Secex, IBGE, BNDES; elaborado pelo autor.

Essas informações revelam que, no atual contexto, a indústria e o varejo são os principais responsáveis pelo faturamento do setor da pecuária de corte, representando 58% do total. No ano de 2018, os insumos e serviços para a produção pecuária faturaram mais de 66 bilhões de reais; a criação de rebanho, 104 bilhões; insumos e serviços para a indústria, 57,88 bilhões; frigoríficos, 144,88 bilhões; insumos e serviços para o varejo, 21,90 bilhões; e o varejo, 201,42 bilhões de reais.

No tocante à comercialização, para visualizar um panorama da dimensão econômica do setor, a produção de carne bovina em território nacional foi de 10,93 milhões de TEC em 2018, sendo que 8,75 milhões foram destinados ao mercado interno e 2,21 milhões à exportação. Esses números representam 79,88% da produção destinada ao consumo interno e 20,12% para o exterior. Dentro do montante exportado, 1,76 de TEC (79,8%) foram vendidos *in natura* e apenas 260,14 mil (11,80%) de forma industrializada. Os outros 185,32 mil TEC (8,4%) foram os miúdos. Nesse ano, o número de abate chegou a 44,23 milhões.

Analisando a balança comercial, no período de 1989 até 2018, a balança comercial da agropecuária sempre foi positiva e em perspectiva de crescimento, passando de 10,84 bilhões de dólares, em 1989, para 80,26 bilhões em 2018 (ATHENAGRO; AGROSTAT; MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SECEX). O Brasil se destaca como maior exportador de carnes do mundo nos últimos anos, cerca de 2.205

TEC (Tonelada Equivalente Carcaça³¹), atendendo mercados principalmente da China, União Europeia e Oriente Médio. A inserção do setor pecuarista no mercado global será retomada posteriormente.

Tabela 18 - Evolução do número de frigoríficos no Brasil

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Rio Grande do Sul	184	193	198	207	192	180	165
Minas Gerais	111	118	117	120	134	152	141
Paraná	92	97	96	107	108	114	107
Santa Catarina	88	100	111	108	102	100	97
São Paulo	144	161	143	133	110	95	95
Mato Grosso	56	82	73	77	82	76	78
Goiás	77	89	80	69	68	73	66
Mato Grosso do Sul	55	55	61	61	59	50	54
Pará	34	51	47	48	44	47	47
Bahia	30	30	32	38	43	42	46
Rondônia	26	34	39	36	37	44	38
Tocantins	15	24	17	19	24	20	25
Acre	14	14	16	16	21	16	19
Maranhão	18	15	15	10	14	16	19
Espírito Santo	16	17	16	13	16	14	14
Rio de Janeiro	21	18	17	13	13	20	13
Amazonas	8	10	9	10	9	14	12
Pernambuco	3	3	5	3	6	8	8
Piauí	5	3	3	5	7	6	7
Ceará	4	5	6	6	8	7	5
Paraíba	5	4	1	3	4	4	5
Alagoas	2	3	1	1	2	2	5
Roraima	2	0	3	3	3	3	4
Rio Grande do Norte	3	6	8	9	7	4	4
Sergipe	5	3	3	3	2	2	3
Distrito Federal	2	8	8	7	10	7	3
Amapá	1	1	2	1	4	3	2
Brasil	1.021	1.144	1.127	1.126	1.129	1.119	1.082

Fonte: CNAE, RAIS; elaborado pelo autor.

Para a indústria, o crescimento da pecuária foi acompanhado pelo crescimento do abate e processamento de carne. Não apenas em quantidade dos frigoríficos, mas

³¹ A TEC é uma medida utilizada para padronizar a pesagem da carne bovina., facilitando a transformação dos diferentes tipos de carne produzida por um bovino em uma mesma medida, capaz de ser comparada com o peso da carcaça do animal.

também em tamanho foi verificado esse crescimento, o que consolidou grandes empresas nesse mercado e até a formação de um oligopsônio. Em síntese, os investimentos do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES) no movimento de fusões e aquisições de determinados frigoríficos contribuíram para resultar numa expressiva concentração setorial (NEVES, 2000; URSO, 2007; MOITA; GOLON, 2014). Já nos anos 2000, os quatro maiores frigoríficos do Brasil detinham 54% do mercado nacional.

Antes de entrar no mérito da estrutura de mercado, a tabela 18 demonstra a evolução do número de frigoríficos no país e revela um modesto aumento de 2006 em diante. Em 2018, o Brasil detinha 1.832 frigoríficos, que empregavam 129.017 trabalhadores diretamente, segundo dados da RAIS.

Os estados com mais frigoríficos são Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná, todos acima de 100 unidades. São Paulo é o 4º estado com mais unidades, porém passou por um período de queda, chegando a 95 unidades em 2018. A queda também é vista em número de empregos formais (de 17.549, em 2006, para 14.826, em 2018), perdendo o posto de estado com maior número de empregos gerados por esse tipo de segmento.

Em contrapartida, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia obtiveram crescimento do número de frigoríficos. Assim, em 2018, Mato Grosso do Sul possuía o maior número de empregos diretos em frigoríficos de carne bovina, totalizando 23.316. Rio Grande do Sul, Tocantins e Santa Catarina tiveram aumento significativo do número de empregados.

Tabela 19 - Evolução do número de empregados nos frigoríficos no Brasil

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Mato Grosso	16.744	20.592	17.282	18.121	22.772	18.389	23.361
São Paulo	17.549	17.601	16.611	17.698	17.124	14.537	14.826
Mato Grosso do Sul	13.424	13.301	12.229	13.643	13.133	11.687	13.897
Minas Gerais	10.328	11.928	10.883	12.516	14.439	13.444	13.419
Goiás	11.464	10.682	9.514	10.476	12.339	11.238	12.599
Rondônia	5.909	6.560	7.101	9.244	8.665	7.386	10.050
Pará	6.167	6.200	5.118	6.352	7.544	7.125	9.098
Rio Grande do Sul	6.688	5.904	7.877	7.507	7.600	6.532	8.641
Paraná	4.413	4.222	5.259	5.154	4.658	4.894	4.665
Tocantins	2.261	2.295	3.108	3.467	3.746	3.739	4.507
Santa Catarina	2.060	2.217	2.402	2.720	3.095	3.685	4.148
Bahia	1.995	2.020	2.240	2.236	3.373	2.998	2.734
Espírito Santo	1.870	2.073	2.339	2.183	2.500	2.368	2.460
Maranhão	1.412	1.873	959	1.285	1.610	1.552	1.559
Acre	709	741	1.094	942	915	646	668
Rio de Janeiro	769	727	921	781	813	938	640
Amazonas	423	430	262	329	331	330	412
Sergipe	64	91	88	121	132	152	273
Alagoas	164	191	93	96	110	278	240
Rio Grande do Norte	264	161	277	378	247	245	226
Roraima	171	0	165	414	418	376	164
Pernambuco	8	11	41	20	63	126	107
Ceará	33	38	62	52	92	89	100
Distrito Federal	9	72	124	237	400	256	68
Piauí	43	3	39	52	51	50	67
Paraíba	77	19	1	11	38	51	64
Amapá	18	15	13	51	53	34	24
Brasil	105.036	109.967	106.102	116.086	126.261	113.145	129.017

Fonte: CNAE, RAIS, elaborado pelo autor.

Quando observado o tamanho dos frigoríficos em relação ao número de empregados, nota-se que a maior quantidade está em microempresas (até 19 vínculos ativos). Os estados onde estão as empresas com maior quantidade de vínculos são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, respectivamente. São Paulo possui 9 unidades de frigoríficos com mais de 500 funcionários diretos. Os dados completos podem ser observados nas **tabelas 20 e 21**.

Tabela 20 – Tamanho dos frigoríficos no Brasil (em número de empregados)

	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Rio Grande do Sul	107	43	11	4	165
Minas Gerais	74	35	26	6	141
Paraná	68	28	10	1	107
Santa Catarina	66	24	6	1	97
São Paulo	43	30	13	9	95
Mato Grosso	33	13	11	21	78
Goiás	32	14	12	8	66
Mato Grosso do Sul	19	13	12	10	54
Pará	18	12	8	9	47
Bahia	23	11	12	0	46
Rondônia	16	9	6	7	38
Tocantins	9	6	5	5	25
Acre	13	5	1	0	19
Maranhão	16	0	1	2	19
Espírito Santo	8	3	2	1	14
Rio de Janeiro	4	7	2	0	13
Amazonas	9	2	1	0	12
Pernambuco	6	2	0	0	8
Piauí	6	1	0	0	7
Ceará	3	2	0	0	5
Paraíba	4	1	0	0	5
Alagoas	3	1	1	0	5
Roraima	2	1	1	0	4
Rio Grande do Norte	3	0	1	0	4
Sergipe	1	0	2	0	3
Distrito Federal	1	2	0	0	3
Amapá	1	1	0	0	2
Brasil	588	266	144	84	1082

Fonte: CNAE, RAIS; elaborado pelo autor.

Em relação ao número de empregados por tamanho dos estabelecimentos, a maioria dos postos de trabalhos encontra-se em frigoríficos de grande porte, à exceção de Minas Gerais, que também tem índices próximos em estabelecimentos de porte médio (até 499 vínculos). O estado de São Paulo tinha, em 2018, pouco mais de 9 mil empregos em frigoríficos de porte grande, 3 mil em porte médio e quase 2 mil vínculos em pequenos e micros frigoríficos.³²

³² O tamanho dos estabelecimentos leva em consideração a quantidade de vínculos empregatícios. Microempresa: até 9 vínculos; Pequena empresa: de 10 a 99 vínculos; Média empresa: de 100 a 499 vínculos; Grande empresa: acima de 500 vínculos empregatícios.

Tabela 21 – Número de empregados por tamanho de frigorífico no Brasil (em número de empregados)

	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Mato Grosso	124	656	2.888	19.693	23.361
São Paulo	272	1.652	2.932	9.970	14.826
Mato Grosso do Sul	68	770	3.657	9.402	13.897
Minas Gerais	393	1.806	5.894	5.326	13.419
Goiás	185	730	2.631	9.053	12.599
Rondônia	146	388	1.494	8.022	10.050
Pará	91	619	2.082	6.306	9.098
Rio Grande do Sul	594	2.079	2.340	3.628	8.641
Paraná	365	1.260	2.044	996	4.665
Tocantins	51	231	1.208	3.017	4.507
Santa Catarina	446	855	1.258	1.589	4.148
Bahia	96	601	2.037	0	2.734
Espírito Santo	50	158	650	1.602	2.460
Maranhão	82	0	412	1.065	1.559
Acre	91	252	325	0	668
Rio de Janeiro	16	264	360	0	640
Amazonas	45	100	267	0	412
Sergipe	1	0	272	0	273
Alagoas	23	81	136	0	240
Rio Grande do Norte	21	0	205	0	226
Roraima	6	49	109	0	164
Pernambuco	22	85	0	0	107
Ceará	17	83	0	0	100
Distrito Federal	0	68	0	0	68
Piauí	31	36	0	0	67
Paraíba	30	34	0	0	64
Amapá	4	20	0	0	24
Brasil	3.270	12.877	33.201	79.669	129.017

Fonte: CNAE, RAIS; elaborado pelo autor.

Ao observar a capacidade de abate dos frigoríficos, informações retratadas em 2015 demonstram também um predomínio da região Centro-Oeste, com liderança do estado de Mato Grosso, com 35.466 abates por dia. Em segundo lugar está São Paulo, com 24.308 cabeças por dia. Ao todo, a região Centro-Oeste detinha em 2015 uma capacidade de abate de quase 80 mil cabeças por dia, o que representava 39,8% da capacidade de abate nacional.

A tabela 22 apresenta o ranking das unidades federativas em capacidade de abate em 2015. Nessas informações, foram considerados os frigoríficos que eram

atendidos pelos serviços de inspeção federal (SIF), estadual (SIE) e municipal (SIM). Os abates clandestinos não entraram na contagem.

Tabela 22 – Capacidade de abate de bovinos por unidades da federação, 2015

Ranking	Estado	Capacidade de Abate (cabeças por dia)	% Abate SIF	% Abate SIE	% Abate SIM
1º	Mato Grosso	35.466	91,3	8,2	0,5
2º	São Paulo	24.308	85,4	13,7	0,9
3º	Mato Gr. do Sul	23.213	94,7	4,8	0,5
4º	Goiás	20.354	83,9	15,5	0,7
5º	Minas Gerais	15.541	80,4	12,7	6,8
6º	Rondônia	13.424	96,2	2,7	0,4
7º	Paraná	12.975	67,7	28,7	3,6
8º	Rio Gr. do Sul	10.248	36,2	52,4	11,4
9º	Pará	9.750	73,7	18,4	7,5
10º	Bahia	9.620	36,9	61,1	2,0
11º	Tocantins	6.249	92,3	6,2	1,5
12º	Santa Catarina	4.692	24,4	71,1	4,5
13º	Espírito Santo	3.170	62,1	-	-
14º	Rio de Janeiro	3.026		94,2	-
15º	Maranhão	2.600	58,9		41,1
16º	Amazonas	1.233		68,7	-
17º	Acre	1.180		33,9	-
18º	Alagoas	680		38,6	61,4
19º	Sergipe	400	-	-	-
20º	Roraima				
Brasil		198.529	74,4%	18,8%	6,8%

Fonte: Associação Brasileira de Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), 2016.

De acordo com dados do IBGE discutidos por Maglioli (2017), o percentual de bovinos abatidos clandestinamente no ano de 2016 foi de 13,30%. Vale ressaltar que os abates sem certificação são direcionados expressivamente ao mercado interno, dados os protocolos sanitários exigidos pela comunidade internacional. Apesar de o

preço final ser menor na venda clandestina, a falta de controle é um risco à saúde humana e à proliferação de doenças a outros rebanhos.

Urso (2007) faz uma análise profunda do que foi o processo de expansão dos frigoríficos no Brasil e no fortalecimento do setor como um grande exportador. Até chegar ao maior exportador mundial de carnes, houve sérias transformações no processo produtivo, seja nas mudanças tecnológicas, reduzindo o tempo do ciclo de abate, seja no deslocamento da produção e da indústria frigorífica para as regiões Centro-Oeste e Norte do país. A consolidação dessa indústria, por meio do fortalecimento de algumas empresas, inseriu de vez o país no mercado internacional e na liderança das exportações (URSO, 2007).

De acordo com Sharma (2018), o plano que se projetava para o setor agropecuário, e em especial ao setor de carnes, com apoio financeiro do BNDES nos anos 2000 consistia na criação dos “campeões nacionais”. Nessa década, o apoio do Governo federal a determinadas empresas resultou no surgimento de grandes corporações multinacionais do complexo agroindustrial da carne. Entre essas “campeãs” estão a JBS, Marfrig e BRFood (destinada à produção de carne suína e de aves).

Entre 2005 e 2015, foram aplicados R\$ 14,3³³ bilhões do BNDES para o setor de abate e processamento de carnes. Desse montante, R\$ 5,4 bilhões foram para JBS, R\$ 3,8 bilhões para Marfrig, R\$ 2,7 para Bertin, R\$ 2 bilhões para BRFood, R\$ 132 milhões para Minerva e R\$ 250 milhões para o grupo Independência (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

Ao mesmo tempo em que se formaram grandes conglomerados industriais, o processo de financeirização alterou a dinâmica das relações comerciais do setor, e o movimento de fusão e aquisições contribuiu ainda mais para a concentração da indústria de carnes.

Em 2007, o frigorífico Friboi adquiriu a Swift, empresa norte-americana, e tornou-se o JBS-Friboi, assim, passando a ser o maior frigorífico do mundo. Os frigoríficos Minerva e Marfrig também iniciaram, no mesmo período, um rápido processo de internacionalização. Também em 2007, a Friboi teve suas ações negociadas na Bolsa de Valores (BOVESPA), sendo a primeira empresa brasileira de processamento de carne a abrir o capital. No mesmo ano, o

³³ Nesses valores não foram considerados os empréstimos automáticos, destinados ao investimento de máquinas e equipamentos (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

frigorífico Marfrig também anunciou a abertura de seu capital, seguido do Minerva (MOITA; GOLON, 2014, p. 780).

Desse modo, compreende-se que tanto a internacionalização quanto o processo de fusão das empresas ocasionaram a formação de um *oligopsônio*, exercendo o poder de mercado sobre os pecuaristas³⁴. Os produtores rurais são muitos e distribuídos pelos principais estados produtores, enquanto os frigoríficos são grandes e poucos (MOITA; GOLON, 2014). Um oligopsônio é uma estrutura de mercado caracterizada por haver um número pequeno de compradores, no caso, os grandes frigoríficos. Esse termo é distinto do Oligopólio, já que neste se configura uma estrutura de mercado com muitos compradores e poucos vendedores.

Macedo e Lima (2011) apresentam outros movimentos de fusões e aquisições de frigoríficos, como a compra do Goiás Carnes pelo grupo Independência, em 2007. Em 2009 ocorreu a aquisição do frigorífico Bertin pelo grupo JBS-Friboi, a aquisição de plantas dos frigoríficos Margen e Mercosul pelo Marfrig e a aquisição de ativos da JBS-Friboi pelo grupo Seara em 2013 (MACEDO; LIMA, 2011).

Caleman e Cunha (2011) apontaram essa concentração para os 5 maiores frigoríficos na participação do mercado nacional. Já em 2007, JBS detinha 15% do mercado; Bertin, 13,7%; Minerva, 8,1%; Marfrig, 6,9%; e Independência, 5,3%. Esse número pode mudar de acordo com cada região. Por exemplo, em 2017, o relatório da CPI da Assembleia Legislativa de Mato Grosso apontou que o frigorífico JBS controlava 56% de todo o mercado mato-grossense. O crescimento mais acentuado dos abates ocorreu entre 2011 e 2015, período em que a JBS adquiriu e arrendou frigoríficos.

Além de dominarem o mercado interno, essas empresas possuem ampla capacidade de internacionalização. Em 2019, o frigorífico Marfrig passou por um processo de fusões e, na compra da *National Beef Packing Company* (de origem estadunidense), se tornou o segundo maior produtor de carne bovina do mundo. Em 2010 adquiriu o grupo Seara, importante produtora e exportadora de carnes de ave e suínos. Liderando o mercado internacional de carnes está a JBS-Friboi, empresa também de origem brasileira (MOURA, 2019).

³⁴ Os pecuaristas podem se envolver em todo o processo de criação, engorda e venda para os frigoríficos ou apenas dedicarem sua atividade a parte dessas etapas.

Os grandes frigoríficos possuem unidades em vários países do globo. A JBS, por exemplo, possui unidades nos EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, e está presente em mais de 150 países, o que a torna a maior produtora e exportadora de carne no mundo. O frigorífico Minerva possui unidades na Argentina, Paraguai, Uruguai (algumas unidades adquiridas da própria JBS) e Colômbia. A Marfrig, além de Brasil e Estados Unidos, possui unidades no Chile, Argentina e Uruguai, sem contar unidades na Europa destinada à produção de aves.

Enfim, todas elas são empresas multinacionais, de capital aberto e vínculo na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), com estruturas fabris em diversos países e com grande capacidade de abate. De acordo com a ABIEC, 31% dos abates realizados no Brasil são feitos pelos 10 maiores frigoríficos.

Pelas informações da Rural Centro, em 2012 o grupo JBS detinha 17,5% da capacidade de abate no país, seguido pelos frigoríficos Marfrig (6%) e Minerva (2,7%). Ainda segundo a Associação, JBS, Minerva e Marfrig são responsáveis por 60% das exportações de carnes do Brasil, sendo a JBS a maior delas, com cerca de 500 mil TEC de carne bovina (30% a mais do que as concorrentes).

Essas informações ajudam a entender a estrutura de mercado da cadeia produtiva do gado de corte, sobretudo da sua inserção na globalização, a estruturação em oligopsônios e a forma de interação com os territórios. Sobre essa estrutura, Urso (2007) classifica o ramo produtivo como um oligopsônio com franjas. Isso porque:

Assim, a cadeia da carne parece se encaminhar para um cenário no qual as exportações se tornarão mais significativas e cuja estrutura passará por uma maior concentração, por necessidade de ampliação das escalas dos frigoríficos e de redução de seus custos fixos. A organização da indústria parece se acomodar como a de um oligopsônio com franja, no qual algumas empresas serão líderes e as demais (franja) seguirão o comportamento das líderes. (URSO, 2007, p. 34).

Os frigoríficos menores podem seguir os preços dos grandes grupos, mesmo não conseguindo as vantagens de uma economia de escala, nem informações estratégicas adquiridas no mercado financeiro. Em determinados casos, os frigoríficos menores e também os clandestinos têm seus custos reduzidos pela ausência de fiscalização e mitigação dos protocolos de sanidade e higienização. Enquanto os frigoríficos clandestinos vendem seus produtos em feiras de rua, açougues e

supermercados locais, os grandes abatedouros possuem um forte controle sanitário³⁵, mão de obra qualificada e investimentos específicos na construção de suas unidades (URSO, 2007).

Por isso, reforça-se a ideia defendida por Urso (2007) de uma relação delicada, de atritos entre pecuaristas e frigoríficos, uma vez que, dada a quantidade numerosa e pulverizada de pecuaristas pelo território, a tomada de preços tornou-se favorável mais à indústria da carne, embora isso não seja unanimidade. Acordos entre atores locais podem aparecer como alternativa na tomada de preços, formando, assim, parceiras em partes da cadeia produtiva.

Os grandes frigoríficos também firmam seus contratos no mercado de preços futuros, a BM&F Bovespa, em São Paulo. Assim, o estado de São Paulo ainda exerce um poder de influência de preços sobre as demais regiões do país³⁶, já que a análise do Indicador de Preços do Boi Gordo do estado de São Paulo tem servido de parâmetro para a firmação dos contratos futuros na bolsa de valores (URSO, 2007).

O Indicador de preços de São Paulo, por sua vez, consiste na média geral de preços do estado, o que resulta numa aproximação dos preços das regiões mais significativas, como Araçatuba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Isso demonstra que Araçatuba, tida como a capital do boi gordo, mesmo com avanço de outras atividades agrícolas e do setor terciário, ainda detém relevante importância para o ramo de carne bovina brasileiro. Por último, estados como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais também recebem influência dos preços de São Paulo devido à dependência do mercado consumidor paulista.

Já em relação à comercialização de carnes no mercado interno, Urso (2007) e Moita e Golon (2014) acreditam num cenário mais competitivo entre os frigoríficos e as redes de comércio de atacado e varejo. O mercado nacional é formado por grandes compradores, como as redes de supermercados, tornando a relação com os frigoríficos mais equilibrada, isto é, com margem menor para o exercício de poder de mercado (MOITA; GOLON, 2014).

Portanto, salienta-se a complexidade e a dimensão da cadeia produtiva da carne bovina no Brasil, *commodity* responsável por grande parte das exportações nas

³⁵ Um desses controles é certificado pelo SIF, Serviço de Inspeção Federal, vinculado ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, do Ministério da Agricultura e Abastecimento.

³⁶ De acordo com o trabalho de Urso (2007), essa influência não é registrada no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e pode variar nos estados e nas diferentes regiões do país.

últimas décadas. Trata-se de um sistema agroindustrial amplamente internacionalizado e competitivo, que toma grandes dimensões do território nacional.

3.4 A contradição capitalista e o modelo de desenvolvimento

O desenvolvimento tecnológico de fato vem contribuindo para aumentar a eficiência e a qualidade do rebanho bovino brasileiro, e sem tais condições seria muito difícil a concorrência no mercado internacional. Mesmo com a fusão da indústria e da ciência, Teixeira; Hespanhol (2014) salientam que as técnicas modernas (como a inseminação artificial, por exemplo) ainda são recentes no Brasil, e atinge uma pequena parcela dos rebanhos.

Assim, a criação de gado se tornou a atividade mais complexa nos últimos anos, embora a modernização seja restrita a poucos estabelecimentos. O setor apresenta-se dividido em moderno e tradicional, pois existem produtores que empregam poucos cuidados técnicos no manejo do rebanho e pecuaristas altamente tecnificados, gerenciando empresarialmente sua atividade. TEIXEIRA; HESPANHOL, 2014. p.37).

A formação dessa estrutura global de produção que o ramo produtivo da carne brasileira se tornou, como apresentado há pouco, foi resultado de um modelo de desenvolvimento macroeconômico conduzido pelos Governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essas diretrizes na política econômica nas décadas de 2000 e 2010, aliadas à estrutura fundiária e social brasileira, revelaram contradições inerentes à própria reprodução do capitalismo. Sem entrar no mérito taxionômico desenvolvimentista, o fomento aos grandes grupos econômicos e ao latifúndio dentro do ramo agroindustrial da carne bovina tem consolidado o setor num emaranhado de conflitos no território brasileiro, sobretudo na fronteira agrícola amazônica.

Sobre o modelo adotado, Bielschowsky (2012) enxergou a retomada do desenvolvimento nacional a partir da expansão do consumo de massa, dos recursos naturais, dos investimentos em infraestrutura, e do aumento da capacidade de longos investimentos do BNDES, definindo o período entre 2003 e 2012 como neodesenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2006), a retomada do desenvolvimentismo possuiu, como fator determinante, uma concepção ideológica

para construção de uma estratégia nacional, fortalecendo a presença do Estado (sem comprometer a responsabilidade fiscal) e a formação dos pactos com empresários e a sociedade civil. Dessa maneira, conseguiu-se a elevação das taxas de crescimento, aumento da estrutura econômica nacional e, por consequência, o aumento da renda per capita (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Todavia, Gonçalves (2011) definiu o projeto macroeconômico dos anos 2000 como um “desenvolvimentismo às avessas” ou um “modelo liberal periférico”. Para a autora, esse período foi preponderante em definir o processo de desindustrialização nacional (em razão da queda do peso do setor nas exportações), para des-substituição de importações (em decorrência do aumento da importação de produtos manufaturados), pela dependência tecnológica, pelas privatizações, e pela concentração de capital no sistema financeiro.

Retornando ao debate sobre as contradições mutáveis³⁷ do processo de acumulação do período em questão, o crescimento do setor da carne bovina trouxe consigo não apenas a exploração do trabalho, como também o conflito pelo acesso à terra.

Segundo levantamento da organização Repórter Brasil, entre 2003 e 2010, cerca de 10 mil trabalhadores foram resgatados de situações análogas à escravidão em grandes propriedades rurais destinadas ao rebanho de bovinos (SHARMA, 2018). Esse valor representa quase 60% de todos os casos identificados no país no período analisado. Nos frigoríficos, foram identificados casos de jornadas de trabalho abusivas e de condições laborais insalubres. Em 2016, o Ministério Público do Trabalho entrou com uma ação contra o grupo Marfrig e suas subsidiárias pelos abusos cometidos contra seus funcionários³⁸. JBS e BRF também receberam denúncias trabalhistas referentes às péssimas condições de trabalho e represálias aos funcionários (REPÓRTER BRASIL, 2013).

Essas relações abusivas de trabalho, tanto no campo como na indústria, têm resultado em retaliações e restrições à carne brasileira na União Europeia e Estados

³⁷ Segundo Harvey, entre as contradições mutáveis do modo de produção capitalista estão: tecnologia, trabalho e descartabilidade humana; divisões do trabalho; monopólio e competição: centralização e descentralização; desenvolvimentos geográficos desiguais e produção de espaços; disparidades de renda e riqueza; (13) reprodução social; liberdade e dominação (HARVEY, 2016).

³⁸ Além do frio intenso sentido pelos trabalhadores das câmaras de resfriamentos, havia o impedimento de pausas durante o expediente, inclusive para idas ao banheiro.

Unidos³⁹. Em 2005 foi publicado o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil, que consiste em um acordo entre empresas e entidades privadas para afastar qualquer possibilidade de uso de mão de obra escrava na cadeia produtiva de seus produtos e serviços. A empresa JBS entrou nesse pacto na tentativa de coibir tais práticas em seus fornecedores. Desde 2015, a Repórter Brasil vem publicando uma lista de transparência, contendo os nomes de agropecuaristas e empresas responsáveis por essas práticas criminosas, a partir dos dados obtidos pelo SIF. Em 2016, 26% dos empregadores das listas eram pecuaristas (SHARMA, 2018).

No campo, as atividades pecuaristas têm se expandido em direção ao bioma da Amazônia no final do século XX, mas se intensificando no início do século XXI. Mesmo antes do avanço da pecuária, a Amazônia já era alvo de interesse político e de exploração desde a ditadura militar (BECKER, 1991).

Para essa expansão da fronteira agrícola, que passara pelo Cerrado já nos anos 1970/80, encontram-se três questões que merecem atenção: o desmatamento da floresta equatorial, o conflito pela posse das terras e a relação desigual entre grandes pecuaristas e a comunidade tradicional.

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre 2015 e 2016, estima-se que quase 8 mil km² foram desmatados na Amazônia legal, representando um aumento de 29% em relação ao período anterior. Para Antoniazzi (2018), por causa do menor preço das terras em relação às regiões mais urbanizadas e tradicionalmente utilizadas nas atividades agropecuárias, o agronegócio vem, na Amazônia, estimulando grandes produtores a desmatarem novas áreas para uma pecuária extensiva, utilizando menos insumos e aumentando a margem de lucro na atividade. Esse distanciamento em relação aos mercados consumidores não diminui a rentabilidade da produção pelos avanços das técnicas de comunicação e transporte. Assim, o avanço tecnológico e científico tem permitido, ao menos a um grupo privilegiado de produtores e empresas, uma maior expansão na produção agrícola, inclusive nos locais mais distantes (SOUZA et al., 2019).

³⁹ Outros motivos que levaram União Europeia, EUA, Canadá e alguns países da Ásia a proibirem a entrada da carne brasileira estão ligados à qualidade e aos protocolos sanitários durante o processamento dos produtos. A operação “A carne é fraca” da Polícia Federal revelou um grande esquema de corrupção envolvendo importantes frigoríficos como JBS, Marfrig e Minerva e funcionários do Ministério da Agricultura e Abastecimento. No esquema, havia pagamento de suborno para aprovação de carne contaminada para a exportação.

Entretanto, o relatório agropecuário da ABIEC (2019) aponta para uma redução do uso de pastagens para retórica da preservação e sustentabilidade. Segundo o relatório, entre 1990 e 2018 houve uma redução de 15% das áreas de pastagens no Brasil. Em 1990, havia 191,4 milhões de hectares de pastagens contra 162,2 milhões de hectares em 2018, demonstrando um ganho de produtividade da pecuária, com aumento constante do rebanho bovino no país (1,6 arroba/ha/ano em 1990 e 4,6 arroba/ha/ano em 2018).

Analisando as informações inseridas até o momento neste trabalho, é possível identificar que, embora haja indícios de redução das pastagens, houve nas últimas décadas um deslocamento da produção em direção à Amazônia legal. Somado a esse ponto, vale ressaltar que essas informações não consideram as fazendas clandestinas ou com práticas criminosas, como a “lavagem de gado”⁴⁰.

Outro elemento importante, a predominância da criação da pecuária extensiva é o padrão ainda no Brasil (TEIXEIRA; HESPANHOL, 2014). Considerando esse fator, e as desigualdades encontradas no campo, a pecuária extensiva tem exigido novas áreas de pastagens para a região amazônica. Dessa forma, a competitividade da carne brasileira e o aumento da renda da terra não estão ancorados somente na melhoria do padrão tecnológico (restrito), mas sobretudo na procura por terras onde a especulação fundiária seja menor.

Além do uso para atividade agrícola, o desmatamento pode ser um artifício encontrado para conseguir direitos de propriedade sobre uma extensão de terra florestada com direitos de propriedade indefinidos ou mal protegidos, com expectativa de venda posterior para outros agentes econômicos (YONG; SANT’ANNA, 2010). Nesses casos aparecem os conflitos pelo acesso à terra nas regiões Centro-oeste e Norte.

De acordo com o Relatório da Comissão Pastoral da Terra, 37 milhões de hectares de terras estavam em disputa e conflito em 2017 no Brasil, o que representava 4% de todo o território. Em 2008, segundo Carvalho, esse número era menor, com 8 milhões de hectares em conflito. A região Norte concentra a maior parte dessas disputas, com 31 milhões de hectares, ou 85%. Metade das áreas em conflito (54%) fica em terras indígenas. No ano de 2017, a Comissão Pastoral da Terra registrou cerca de 70 assassinatos no campo em áreas de conflito.

⁴⁰Termo utilizado quando pecuaristas usam uma fazenda “limpa”, isto é, dentro do Índice de Produtividade criado pelo MPF, como fachada para realizar a venda de animais que, na verdade, são oriundos de fazendas com irregularidades.

A pressão de grandes agentes econômicos sobre a disputa contra posseiros, ribeirinhos e povos originários em terras devolutas ou indígenas é marcante. Somada aos atos de violência sobre a posse propriamente dita, a desigualdade na disposição dos recursos técnicos e científicos também é um fator relevante nesses casos. Quanto maior a disponibilidade de recursos e investimentos, mais lucratividade potencial das propriedades. De acordo com Antoniazzi (2018), os pequenos produtores rurais, além dos povos das comunidades tradicionais, são amplamente prejudicados pelos impactos resultantes da atividade oriunda do agronegócio, não restrito acesso à terra e aos mesmos incentivos financeiros, inviabilizando o emprego de máquinas agrícolas, a compra de sementes e insumos. Todas essas dificuldades, podem acarretar a própria inviabilidade da atividade por esses produtores, levando à vulnerabilidade social ou até à emigração para outras áreas.

A consolidação de grandes grupos econômicos em novas áreas de interesse do capital, bem como a competitividade exigida pela globalização e o apoio do Estado, vem contribuindo ao longo dos anos para ações de violência no campo, grilagens de terras e concentração fundiária (CASTRO, 2005). Tanto na prática da produção quanto na reserva de mercado, o conflito pela terra e o desmatamento revelam as contradições do agronegócio que demandam mais atenção e cuidado.

3.5 A inserção da CSCB na Divisão Internacional do Trabalho

A dimensão e a estrutura da cadeia produtiva do ramo de carne bovina brasileira e paulista já dão evidências da inserção dela no mercado internacional. A política das “empresas campeãs” foi exitosa em seu propósito, e a carne brasileira (bovina, suína e de aves) domina o comércio mundial. Altamente inserido na era da ciência e da informação, da desigualdade e da concentração, o comércio exterior deste ramo interioriza todos os aspectos da globalização.

O processo de globalização constituiu uma mudança de ordem econômica, política e social, apresentando-se como um conjunto de normas que provocaram mudanças na produção, nas relações de trabalho, no enfoque dado nas políticas de Estado e no modo de vida. Dadas a intensificação das trocas internacionais e a constituição de um novo regionalismo a partir das áreas de livre comércio, a globalização tornou-se “a expressão das forças da mercadoria por fim libertadas (pelo

menos parcialmente, pois a grande tarefa da liberalização está longe de ser concluída) dos entraves nefastos erguidos durante meio século” (CHESNAIS, 1998, p. 25).

Na segunda metade do século XX, novos movimentos de ampliação das escalas de reprodução do capital começaram sua expansão pelo globo, e a presença do capital internacional passou gradativamente a alterar as condições dos movimentos e das formas de reprodução do capital em âmbito nacional (IANNI, 1999). Chesnais (1995) considera, entretanto, que a mundialização do capital foi muito mais além do que mundialização das trocas; concretizou-se a mundialização das operações do capital, na sua forma industrial e financeira, na medida em que os principais montantes de intercâmbios de capital têm perpassado as grandes empresas transnacionais e suas operações intragrupos (CHESNAIS, 1995).

A partir da década de 1970, a concentração de capital e a busca pela redução dos custos introduziram uma nova lógica espacial de produção global. Esse foi um momento histórico no qual as grandes empresas operam mundialmente, alterando a dinâmica do comércio internacional e estabelecendo um novo ciclo de desenvolvimento em alguns países subdesenvolvidos, como México, Brasil e países do sudeste asiático. Além de *commodities*, países subdesenvolvidos de industrialização tardia entraram na lógica da produção de produtos manufaturados. Para a viabilidade da expansão do capital produtivo juntamente com o capital financeiro, os territórios nacionais precisaram adaptar-se à lógica externa e, para tal, incentivaram a liberalização e a desregulamentação de seus mercados monetários e financeiros.

Pela nova divisão do trabalho e com a flexibilização dos processos produtivos em escala mundial, empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquirem superioridade frente às economias nacionais (IANNI, 1999, p. 56). O Estado é levado a reorganizar-se segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados e das pressões exógenas para modernizar os fatores de produção. A política dos anos 2000 no Brasil para a criação de grandes empresas se enquadrou nesse mesmo movimento competitivo, porém no sentido inverso; o processo de fusão e aquisição de empresas mundo a fora alcançado por empresas brasileiras.

Por estar entre os maiores exportadores de carne bovina do mundo entre 1989 e 2018, a balança comercial do setor tem garantido superávit e em perspectiva de

crescimento. No ano de 2018, foram 2.205 TEC para mercados com China, União Europeia e Oriente Médio.

Tabela 23 – Maiores exportadores de carne bovina em 2018.

Países	Exportações Mil TEC	Exportação/Produção (%)	Produção (Mil TEC)
Brasil	2.205,2	20,12	10.959,00
Austrália	1.535,2	67,94	2.259,80
Estados Unidos	1.329,9	10,85	12.252,90
Índia	1.189,6	40,85	2.915,60
Países Baixos	621,8	159,8	389,10
Irlanda	607,7	114,41	531,20
Polônia	589,3	148,75	396,20
Nova Zelândia	569,4	84,01	677,80
Argentina	540,9	18,57	2.921,00
Canadá	453,0	36,54	1.239,70
Alemanha	441,3	38,51	1.145,90
Outros	3.119,9	8,96	35.772,30
Mundo	13.283,2	18,6	71.410,30
União Europeia	3.749,1	49,69	7.544,80

Fonte: FAO, USDA, Athenagro, a partir de ABIEC (2018).

Como visto na tabela 23, em 2018 o Brasil foi o maior exportador de carne bovina no mundo, seguido por Austrália e Estados Unidos. Naquele ano, 20,12% de toda a produção foram destinados ao mercado exterior, e o restante foi consumido internamente. Esse valor percentual de exportação/consumo interno é próximo ao da média global, de 18,6%. Tanto o faturamento quanto as toneladas cresceram ao longo do tempo. De acordo com informações da ABIEC, em 1997 o Brasil exportou quase 160 mil toneladas de carne, com faturamento de US\$ 468,483 milhões; em 2008, foram 1,377 milhão de toneladas e US\$5.377 bilhões em faturamento; no ano de 2018, o Brasil conseguiu um faturamento de US\$ 6,572 bilhões, o que representou um de crescimento de 1302% nos últimos 20 anos. Esses valores ilustram bem o crescimento econômico do setor e a mudança significativa nas exportações.

Atualmente, a exportação de carne bovina representa 3,5% de todas as exportações do Brasil. Com a expansão do setor de comércio e serviços da economia nacional e a retração das exportações industriais nos últimos 10 anos, o Brasil tem se enquadrado cada vez mais dependente do agronegócio para obter superávit comercial. Embora essa dependência tenha garantido um saldo positivo (US\$ 71,31

bilhões em 2018), as *commodities* ainda são consideradas mercadorias com baixo valor agregado se comparadas à indústria manufatureira e de tecnologia e informação.

No atual contexto nacional, esse fator de baixo valor agregado é ainda mais evidente quando observadas as categorias de exportação da carne bovina, em que 82% das exportações ocorrem por meio de carne *in natura* e apenas 6,3% são carnes industrializadas.

Tabela 24 – Exportação de carne bovina por categoria, em 2018

	Toneladas	%
In natura	1.353.665	82,4
Miúdos	147.640	9
Industrializadas	104.057	6,3
Tripas	34.924	2,1
Salgadas	2.759	0,2
Total	1.643.044	100

Fonte: Ministério da Economia, SECEX; elaborado pela ABIEC.

A **tabela 25** demonstra quais são os principais destinos das exportações de carne bovina no Brasil. É notória a importância do mercado chinês para o Brasil, representando 44,5% do faturamento comercial. Depois da União Europeia, a região do Oriente Médio aparece como importante mercado consumidor, com 18% do faturamento das exportações.

Para avançar na análise, faz-se necessário ater-se ao contexto considerado neste trabalho o território da Câmara Setorial de carne Bovina no estado de São Paulo. Num conjunto descontínuo de quase 40 municípios, a inserção no mercado internacional do território da carne é diversa e complexa, pois trata-se de cidades com dimensões e funcionalidades distintas, até mesmo dentro do ramo produtivo da carne bovina.

Tabela 25 – Principais destinos da carne brasileira bovina exportada em 2018, em faturamento (mil US\$)

Países	Faturamento (mil US\$)	%
China	1.487.115,00	22,6
Hong Kong	1.437.396,00	21,9
União Europeia	728.164,00	11,1
Egito	526.165,00	8
Chile	467.837,00	7,1
Irã	328.221,00	5
EUA	266.307,00	4,1
Arábia Saudita	156.248,00	2,4
Emirados Árabes	143.047,00	2,2
Filipinas	86.856,00	1,3
Outros	944.947,00	14,4
Total	6.572.303,00	

Fonte: Ministério da Economia, SECEX; elaborado pela ABIEC.

Após o estudo acerca das trocas comerciais, entre 2002 e 2018, dessas localidades, com suporte de dados da Secretaria do Comércio Exterior do Ministério da Economia, foi possível identificar alguns grupos de municípios: grupo de municípios com trocas comerciais relacionadas à pecuária e à indústria da carne; grupo de municípios exportadores de produtos agrícolas; grupo com forte dinamismo com o comércio internacional, relacionando-se com diversos segmentos; e grupo com baixo ou nenhum vínculo com o comércio exterior. O **quadro 7** demonstra esses grupos.

O primeiro grupo possui uma inserção internacional diretamente com o ramo da carne bovina, como exportação de carne *in natura* e até couros e outros produtos relacionados à carne bovina. Uma parcela desses municípios possui grandes plantas industriais de frigoríficos e está entre os principais municípios exportadores de carnes do Brasil. Como exemplo, tem-se Promissão – SP, com US\$ 299.804.280 e 7 mil toneladas de carne bovina congelada ou refrigerada em 2018. Além de Promissão, cabe destaque para Barretos, Lins, José Bonifácio e Estrela D'oeste.

Quadro 7 – Agrupamento de municípios* segundo interação no comércio exterior

Grupo	Municípios
--------------	-------------------

Inserção internacional no ramo da carne bovina	Rancharia, Araçatuba, Presidente Epitácio, Andradina, Jose Bonifácio, Promissão, Barretos, Sertãozinho, Pirapozinho, Santa Fé do Sul, Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Bauru, Lins, Bariri, Pompeia e Estrela D'Oeste.
Inserção internacional diversificada	Marília, Araçatuba, Barretos, Sertãozinho, Presidente Prudente, Olímpia, Bauru, Piracicaba, Itapetininga, Mococa, Pompeia e São José do Rio Preto.
Exportadores de produtos agrícolas	Mirante do Paranapanema, Presidente Bernardes, José Bonifácio, Santo Antônio do Araranguá, Cunha, Marabá Paulista, Teodoro Sampaio, Caiuá, Castilho, Ipuã, Lins, Cerqueira Cesar, Santa Cruz do Rio Pardo, Bariri e Ouroeste.
Inserção internacional inexpressiva	Martinópolis, Piquerobi e Presidente Venceslau.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da SECEX.

*Alguns municípios podem estar em mais de um agrupamento. Por exemplo, Araçatuba tem uma inserção considerável no comércio exterior pela carne bovina, mas também com outros produtos manufaturados.

A balança comercial especificamente para o setor de carnes nesses municípios parece sempre positiva. Notou-se a importação de máquinas e equipamentos agrícolas nesses municípios, porém sempre com valores consideravelmente inferiores aos de exportação. Para os municípios de Promissão e Lins, foram verificadas pequenas importações de couro; em 2003 e 2010 (US\$ 119 mil e US\$ 39 mil em 2010, respectivamente). No período analisado, Presidente Epitácio – SP importou produtos de origem animal diversos, resultando na maior cifra, US\$ 1.573.175 em 2018. Com um volume moderado de importações, o ramo da carne bovina contribuiu significativamente para a balança favorável dos municípios de uma forma geral, como também para o saldo positivo do agronegócio de estado de São Paulo e do Brasil.

Prosseguindo, há o grupo de municípios com inserção internacional diversificada. Em geral, são cidades de médio porte com economia baseada no comércio e serviço, mas com estrutura agrícola e industrial diversificada. Cidades como S. J. do Rio Preto, Araçatuba, Pres. Prudente e Bauru também fazem parte do grupo com representatividade no ramo da carne bovina.

Como esperado, Araçatuba – SP tem destaque na exportação de álcool etílico, açúcar, equipamentos agrícolas, leite, couro e outros produtos de origem animal, demonstrando os dois setores mais importantes para a cidade: cana-de-açúcar e boi. O município também exporta óleo de soja, máquinas e equipamentos para indústria, cabos de fibra ótica, móveis, entre outros componentes. Na importação, o destaque fica nos insumos da indústria de laticínio, aparelhos médicos e máquinas e insumos para indústria em geral.

Marília – SP apresenta uma grande movimentação do comércio exterior ligada à indústria de alimentos processados⁴¹, madeira e equipamentos agrícolas; Sertãozinho – SP tem uma movimentação significativa do setor sucroenergético, soja, caldeiras de vapor, máquinas e aparelhos para indústria de alimentos e bebidas, turbinas, máquinas e aparelhos para colheita; Presidente Prudente e Olímpia também se destacam no setor sucroenergético, aparelhos eletrônicos, acessório para fabricação de veículos e outros produtos agrícolas. Finalizando esse grupo, São José do Rio Preto tem um grande fluxo de exportação de carroceria para veículos, aparelhos ortopédicos, produtos capilares, móveis, plantas, máquinas e aparelhos para colheita, instrumentos e aparelhos de medicina, motores e geradores elétricos. O município tem uma diversidade de setores exportadores e também importadores, o que resulta em um dos poucos municípios selecionados com balança comercial negativa, como visto na **tabela 26**.

⁴¹ O município conta com a presença da Nestlé e da indústria de alimentos Marilan.

Tabela 26 – Balança Comercial do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018.

	2002			2010			2018		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
Araçatuba	12.554.608	1.067.423	11.487.185	90.795.951	29.938.300	60.857.651	39.888.994	36.715.585	3.173.409
Rancharia	28.031.824	25.792	28.006.032	39.677.620	18.830	39.658.790	53.662.908	2.098.998	51.563.910
Mirante do Paranapanema	0	0	0	13.109.428	0	13.109.428	15.023.840	0	15.023.840
Marília	5.332.971	5.055.681	277.290	34.772.892	33.224.250	1.548.642	49.688.348	35.462.688	14.225.660
Presidente Epitácio	66.716.487	1.592.658	65.123.829	83.896.003	361.507	83.534.496	42.662	178.455	-135.793
Santo Antônio do Aracanguá	3.340	0	3.340	26.536.779	0	26.536.779	3.267.935	5.500	3.262.435
Cunha	16.741	0	16.741	67.419	479	66.940	113.284	63.199	50.085
Teodoro Sampaio	1.009.200	0	1.009.200	25.421.012	123.600	25.297.412	0	0	0
Caiuá	0	321.394	-321.394	14.160.420	0	14.160.420	0	0	0
Itapetininga	114.153.757	28.358.293	85.795.464	165.800.923	11.445.303	154.355.620	114.153.757	62.167.612	51.986.145
Andradina	88.650.370	340.570	88.309.800	143.861.717	505.112	143.356.605	220.064.398	619.272	219.445.126
Mococa	16.503.440	1.119.788	15.383.652	13.444.876	3.760.752	9.684.124	12.640.450	1.302.959	11.337.491
José Bonifácio	38.027.190	3.310.322	34.716.868	132.618.312	255.002	132.363.310	146.328.447	2.589.297	143.739.150
Barretos	101.139.676	4.920.114	96.219.562	384.903.275	25.761.914	359.141.361	268.039.046	81.274.588	186.764.458
Pirapozinho	11.599.306	12.405.410	-806.104	13.111.367	5.316.515	7.794.852	51.665.041	11.858.687	39.806.354
Santa Fé do Sul	1.680.190	154.601	1.525.589	37.931.051	550.455	37.380.596	19.173.575	264.088	18.909.487
Bauru	25.071.362	39.495.100	-14.423.738	188.940.426	98.242.971	90.697.455	239.687.806	80.283.443	159.404.363
Olímpia	17.911.851	1.097.710	16.814.141	120.990.321	877.064	120.113.257	61.039.614	2.300.670	58.738.944
Santa Cruz do Rio Pardo	2.638.075	12.094.008	-9.455.933	6.784.878	67.382.579	-60.597.701	20.190.210	41.224.275	-21.034.065
São José do Rio Preto	6.519.526	6.936.010	-416.484	20.591.714	40.274.035	-19.682.321	15.508.749	94.015.412	-78.506.663
Bariri	184.870	1.389.480	-1.204.610	55.895.928	7.829.176	48.066.752	17.472.010	10.418.118	7.053.892

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da SECEX.

Tabela 27 – Balança Comercial do Território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018.
(Continuação)

	2002			2010			2018		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
Ouroeste	4.280.018	0	4.280.018	22.774.922	0	22.774.922	19.884.623	17.928.281	1.956.342
Estrela d'Oeste	15.864.087	183.411	15.680.676	29.978.220	183.545	29.794.675	107.942.518	953	107.941.565
Presidente Bernardes	61.152	0	61.152	223.610	63.917	159.693	633.724	51.347	582.377
Presidente Venceslau	0	0	0	192	0	192	2.999	157.214	-154.215
Martinópolis	0	0	0	17.597.633	54.949	17.542.684	0	0	0
Marabá Paulista	0	0	0	5.955.708	0	5.955.708	0	50.613	-50.613
Santo Anastácio	753.138	0	753.138	1.160.387	0	1.160.387	1.990.186	34.004	1.956.182
Mirandópolis	0	0	0	0	0	0	15.088.354	1.621	15.086.733
Pompeia	21.927.364	5.575.983	16.351.381	89.938.219	17.793.968	72.144.251	110.611.232	32.691.986	77.919.246
Promissão	59.780.749	139.121	59.641.628	797.668.841	5.000	797.663.841	351.112.212	1.089.376	350.022.836
Sertãozinho	77.377.787	4.163.426	73.214.361	593.049.083	21.662.564	571.386.519	629.993.248	40.687.142	589.306.106
Presidente Prudente	75.383.782	5.482.390	69.901.392	175.278.444	11.079.362	164.199.082	73.731.977	11.079.362	62.652.615
Piracicaba	537.239.221	325.334.373	211.904.848	1.412.273.681	1.342.236.614	70.037.067	2.456.695.883	1.468.223.524	988.472.359
Ipuã	162.085	94.609	67.476	8.503.637	4.689.323	3.814.314	3.975.398	195.787	3.779.611
Lins	300.563.613	14.110.579	286.453.034	550.847.964	116.790.975	434.056.989	550.847.964	18.524.054	532.323.910
Total	1.631.278.986	474.774.378	1.156.504.608	5.349.578.996	1.840.567.122	3.509.011.874	5.679.165.890	2.053.957.911	3.625.207.979

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da SECEX.

No grupo de municípios exportadores de produtos agrícolas, há um claro predomínio do ramo sucroenergético, indicando a prevalência da cultura da cana-de-açúcar nas áreas rurais. Alguns municípios têm importantes volumes na exportação de soja, como Santo Antônio do Araranguá, Mirante do Paranapanema, Ouro Oeste e Cerqueira Cesar. José Bonifácio, que tem produção de carne bovina, também exporta açúcar e produtos têxteis, e Cunha exporta artigos para pesca, sucos e extratos vegetais. No âmbito da importação, José Bonifácio e Promissão têm importado peixes e produtos derivados; Pirapozinho, sucos e extratos vegetais; Cerqueira Cesar importa frutas e Teodoro Sampaio, álcool etílico. No último grupo selecionado estão identificados municípios sem nenhuma informação do comércio exterior ou com pouca expressividade tanto nas importações quanto exportações.

A balança comercial total no território da CSCB foi positiva no período analisado, triplicando o seu valor em 2018, com US\$ 3,6 bilhões de saldo. Todos os municípios apresentaram crescimento nas exportações, especialmente aqueles com importantes frigoríficos, como são os casos de Barretos, Promissão, Estrela D'Oeste, José Bonifácio e Bauru. Além de crescimento nas exportações, foram os municípios com mais ganho no saldo comercial, demonstrando a força econômica do ramo de carnes. Piracicaba – SP também conseguiu um desempenho satisfatório, contudo se trata de um município com uma economia bem diversificada, que recebeu investimentos estrangeiros no setor automobilístico na década de 2010.

Marabá Paulista, Presidente Venceslau, São José do Rio Preto, Santa Cruz do Rio Pardo e Presidente Epitácio foram as únicas localidades que tiveram um saldo negativo da balança comercial; Araçatuba, por sua vez, embora tenha visto aumentar as demandas por produtos e insumos importados, ainda conseguiu manter um superávit comercial de US\$ 3,1 milhões.

A **tabela 28** apresenta os resultados das exportações referentes apenas ao ramo da carne bovina. As informações consideradas para a coleta de dados foram a produção de carne (refrigerada, resfriada e congelada), miudezas comestíveis e outras partes de bovinos, couro, gorduras e outros produtos de origem animal bovina.

Tabela 28 – Exportação de produtos e derivados da carne bovina no território da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo, 2002-2018.

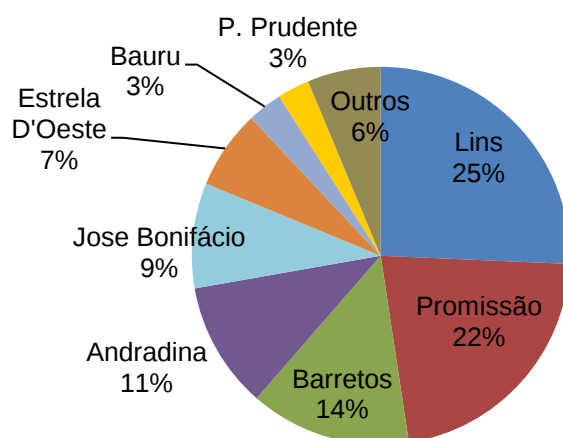
	2002		2010		2018	
	Valor FOB (US\$)	Quilograma Líquido	Valor FOB (US\$)	Quilograma Líquido	Valor FOB (US\$)	Quilograma Líquido
Lins	190.976.291	116.527.286	523.955.256	112.653.074	410.687.351	92.067.527
Promissão	87.800.075	45.913.142	677.451.511	164.145.975	350.341.275	89.209.660
Barretos	123.539.228	75.332.203	358.330.276	90.376.698	220.501.485	63.117.651
Andradina	94.026.733	50.030.375	142.496.059	34.719.474	173.111.553	35.944.458
Jose Bonifácio	60.912.805	35.802.426	132.439.869	32.588.924	143.991.897	35.550.999
Estrela D'Oeste	42.914.868	24.761.251	28.292.205	8.067.817	107.906.381	25.514.844
Bauru	2.501.271	2.046.218	25.910.673	6.974.930	47.744.254	13.481.176
P. Prudente	74.870.672	24.127.917	103.559.190	18.250.691	43.855.504	5.289.247
Pirapozinho	0	0	0	0	34.094.956	11.891.076
Sertãozinho	2.811.122	1.963.036	16.871.934	5.623.583	33.560.065	10.133.174
Santa Fé do Sul	2.355.278	1.631.114	32.911.486	9.320.780	16.817.640	5.262.355
Rancharia	0	0	568.764	159.528	13.990.348	6.145.442
S.J. R. Preto	3.627.907	2.963.127	10.095.026	3.232.025	1.657.693	593.437
Pompeia	0	0	23.930	141	75.849	218
Bariri	0	0	0	0	67.820	4.098
Presidente Epitácio	10.628.122	0	11.008.173	19.794.632	8.383	42.008.161
Araçatuba	0	0	4.156.832	1.011.216	0	0
Total CSCB	696.964.372	381.098.095	2.068.071.184	506.919.488	1.598.412.454	436.213.523

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da SECEX.

No ano de 2018, a CSCB conseguiu exportar US\$ 1,59 bilhão em produtos ligados ao setor, totalizando 436 mil toneladas em produtos. A grande parte dessas exportações foi de carne *in natura*, seguida das miudezas e do couro. De acordo com os dados da ABIEC, em 2018 as exportações de carne bovina e seus derivados foram de US\$ 6,572 bilhões. Apesar de as fontes de informações serem distintas, num exercício de comparação, constatou-se que 17,64% das exportações nacionais em 2018 foram de frigoríficos da Câmara Setorial de São Paulo.

O **Gráfico 4** apresenta a participação de cada município para as exportações de carne bovina e derivados. Nele é possível identificar os municípios mais relevantes.

Gráfico 4 – Participação dos municípios da CSCB nas exportações de carne bovina e derivados, 2018 (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Salienta-se também que o segmento apresentou desempenho de crescimento no período, tanto em peso quanto em valor monetário. Se se efetuar uma comparação de crescimento entre quilograma e valor exportado, verifica-se que houve um aumento do valor exportado maior do que o aumento do volume exportado. O crescimento do valor gerado das exportações subiu 129% de 2002 para 2018, e o crescimento do volume dessas exportações foi de 14,4% para o mesmo período. Em outras palavras, entre 2002 e 2018 as receitas com a exportação cresceram proporcionalmente mais do que o volume exportado⁴².

A **tabela 28** demonstrou também que Lins é a principal cidade exportadora de carnes, seguida por Promissão, Barretos e Andradina, onde estão unidades dos frigoríficos da JBS, Minerva e Marfrig, respectivamente. Bariri e Pirapozinho tiveram exportações apenas em 2018. Vale destacar aqui que a produção destinada ao consumo interno não foi considerada.

Os municípios de Andradina, José Bonifácio, Barretos, Promissão, Santa Fé do Sul, Presidente Prudente, Estrela D'Oeste e Lins, onde se concentram grandes unidades frigoríficas, exportam todos os produtos derivados da carne bovina elencados na coleta de informações. S. J. Rio Preto, Bauru, Presidente Prudente e

⁴² Uma das respostas desse ganho está no aumento do valor da arroba do boi. De acordo com a série histórica divulgada pela Cepea (Esa/q/USP), em 2002 o preço médio nominal mensal do boi gordo, calculado em dólar, foi de aproximadamente US\$ 20 a arroba, e de US\$ 45 em 2018.

Sertãozinho exportam miudezas e couros; Bariri e Pompeia exportam couro; Araçatuba e Rancharia exportam miudezas e carne fresca/congelada de forma modesta.

Tabela 29 – Comparação das exportações de carne bovina e seus derivados com o total de exportações do município, em Valor FOB (US\$), 2002 - 2018 .

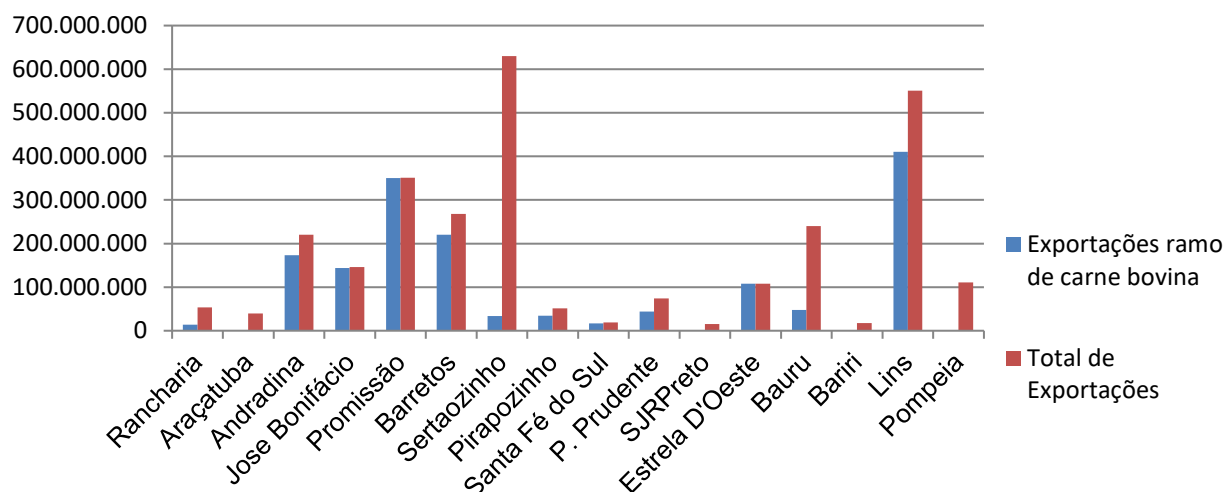
	2002		2010		2018	
	Exportações ramo de carne bovina	Total de Exportações	Exportações ramo de carne bovina	Total de Exportações	Exportações ramo de carne bovina	Total de Exportações
Lins	190.976.291	300.563.613	523.955.256	550.847.964	410.687.351	550.847.964
Promissão	87.800.075	59.780.749	677.451.511	797.668.841	350.341.275	351.112.212
Barretos	123.539.228	101.139.676	358.330.276	384.903.275	220.501.485	268.039.046
Andradina	94.026.733	88.650.370	142.496.059	143.861.717	173.111.553	220.064.398
Jose Bonifácio	60.912.805	38.027.190	132.439.869	132.618.312	143.991.897	146.328.447
Estrela D'Oeste	42.914.868	15.864.087	28.292.205	29.978.220	107.906.381	107.942.518
Bauru	2.501.271	25.071.362	25.910.673	188.940.426	47.744.254	239.687.806
P. Prudente	74.870.672	75.383.782	103.559.190	175.278.444	43.855.504	73.731.977
Pirapozinho	0	11.599.306	0	13.111.367	34.094.956	51.665.041
Sertãozinho	2.811.122	77.377.787	16.871.934	593.049.083	33.560.065	629.993.248
Santa Fé do Sul	2.355.278	1.680.190	32.911.486	37.931.051	16.817.640	19.173.575
Rancharia	0	28.031.824	568.764	39.677.620	13.990.348	53.662.908
S. J. R. Preto	3.627.907	6.519.526	10.095.026	20.591.714	1.657.693	15.508.749
Pompeia	0	21.927.364	23.930	89.938.219	75.849	110.611.232
Bariri	0	184.870	0	55.895.928	67.820	17.472.010
Presidente Epitácio	10.628.122	66.716.487	11.008.173	83.896.003	8.383	42.662
Araçatuba	0	12.554.608	4.156.832	90.795.951	0	39.888.994
Total CSCB	696.964.372	931.072.791	2.068.071.184	3.428.984.135	1.598.412.454	2.895.772.787

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da SECEX.

A **tabela 29** demonstra o nível de especialização produtiva dos municípios, comparando o setor com o total das exportações. Ao se observar o ano de 2018, Estrela D'oeste é o município que possui maior especialização do setor para a exportação, algo não encontrado em 2002. Outros municípios também têm suas exportações praticamente exclusivas às carnes: José Bonifácio, Promissão e Santa Fé do Sul. Todavia, localidades com diversidade em sua estrutura produtiva não são

tão dependentes dos frigoríficos, como Araçatuba, S. J. do Rio Preto, Sertãozinho e Presidente Prudente.

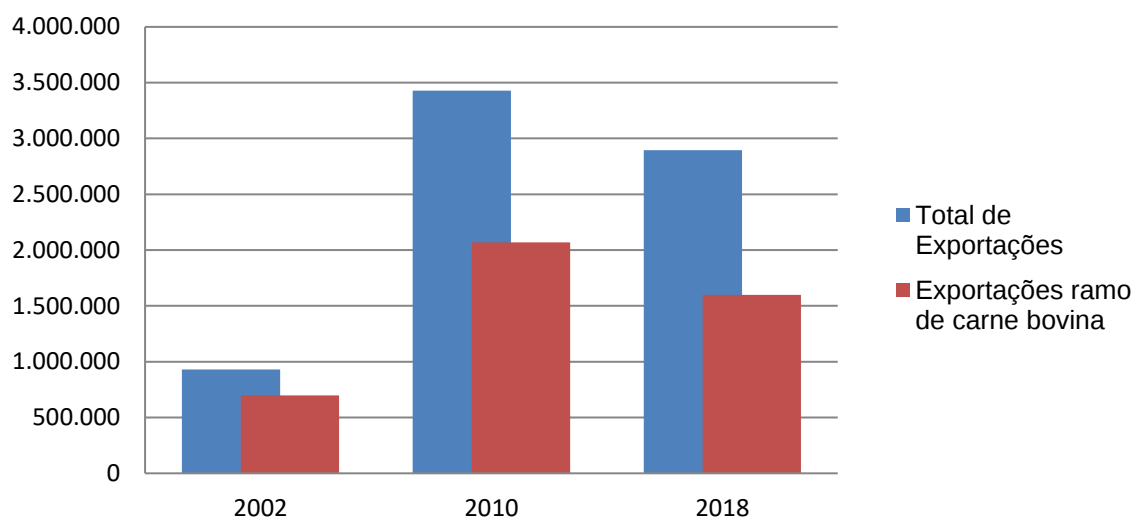
Gráfico 5 - Comparação entre as exportações de carne bovina e derivados e o total das exportações nos municípios da CSCB, 2002-2018 (FOB US\$)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Durante os anos, é possível afirmar que essa especialização se manteve constante no território da Câmara Setorial. Em 2010, o território exportou mais de US\$ 2 bilhões em carnes e derivados, em US\$ 3,4 bilhões do total das exportações. Já em 2018, esses números eram de US\$ 1,5 bilhão em carnes para o exterior de um total de US\$ 2,9 bilhões (Gráfico 6). Essas informações demonstram novamente a queda das exportações de um modo geral, refletindo o período de crise econômica e incertezas pelo qual o país tem passado.

Gráfico 6 – Comparação entre as exportações de carne bovina e derivados e o total das exportações da CSCB, 2002-2018 (FOB US\$ mil)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, este capítulo apresentou como se dá a inserção econômica do setor da CSCB no comércio internacional, demonstrando que a especialização ocorre em diferentes momentos da cadeia produtiva. O território tem uma estrutura produtiva voltada à pecuária – mediante a criação de gado –, embora tenha forte concorrência da cana-de-açúcar. Também conta com unidades frigoríficas importantes e multinacionais, resultantes de políticas econômicas dos anos 2000, e apresenta uma forte inserção comercial no mercado mundial, sendo um dos setores responsáveis pelo saldo positivo na balança comercial. Trata-se, assim, de um território integrado com as estruturas de mercado do setor e apoiado na agroindústria.

O grau de especialização varia em determinados grupos de municípios, demonstrando níveis distintos de dependência setorial. Também, verificou-se que há uma divisão territorial do trabalho entre os municípios. Os maiores núcleos urbanos oferecem uma diversidade maior de serviços. Por sua vez, cidades menores estão mais sujeitas à dependência das *commodities*, e isso pode trazer implicações sobre a dinâmica econômica do município. Rancharia, Mirante do Paranapanema, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Martinópolis, Cunha e outros municípios têm uma estrutura produtiva direcionada à atividade pecuarista. Já Andradina, José Bonifácio, Promissão, Santa Fé do Sul, Lins e Barretos são designados ao processamento e à venda dos produtos da carne. São José do Rio Preto, Presidente Prudente e, mais

precisamente, Araçatuba têm capacidade de oferecer serviços específicos, de ordem técnica, científica e gerencial para toda a cadeia produtiva, com forte peso sobre a comercialização. Com a existência de grandes empresas no território, parte do poder de decisão está em São Paulo, nos escritórios sedes dos frigoríficos e na Bolsa de Valores e Mercados Futuros.

4. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ATRAVÉS DO ESPELHO: COMPOSIÇÃO POLÍTICA E AS RELAÇÕES DE PODER DA CÂMARA SETORIAL

Os estudos recentes sobre as modalidades de governança territorial no Brasil, em particular aqueles conduzidos pelo grupo de pesquisa “Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial”⁴³, têm mostrado a importância de entender o funcionamento dessas estruturas institucionais específicas (e recentes) no contexto da descentralização política e da abertura à participação social (FUINI, 2010; PIRES, et al., 2011; PIRES, 2015, 2016, 2018; MANCINI, 2012, CHIAPETTA, 2010; CARVALHO, 2015; TOPPAN, 2015; VERDI, 2007, 2019; FIGUEIREDO FILHO, 2019; FUINI; CASTRO, 2019; RIBEIRO, 2019; AVILA et al., 2020). A compreensão e o entendimento dessas estruturas de governança para além da realidade concreta, imediata, requerem uma análise direcionada para o que há de essencial e intrínseco. Faz-se necessário olhar o que existe “atrás do espelho” e ter uma visão de como as coisas são do outro lado. Nesse instante, o objetivo desse trabalho é identificar o que aconteceu dentro da câmara setorial e se debruçar sobre seus reflexos.

Nesse exercício encontram-se as relações de poder existentes entre os atores, as redes estabelecidas, os pactos firmados e o projeto de desenvolvimento em curso. Será através desses dois caminhos que se pretende conduzir as reflexões a seguir. Dallabrida; Becker (2003) e Dallabrida (2006) já apontavam inicialmente para a análise da dinâmica do território, entendido como um conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.

Assim, a compreensão da dinâmica territorial perpassa o entendimento das relações materiais e imateriais do território, seu posicionamento nas escalas geográficas, em conformidade com as relações de produção e divisão territorial do trabalho. Nesta abordagem metodológica, a dinâmica territorial passa pela identificação do bloco socioterritorial, pelas redes de poder estabelecidas entre si e

⁴³ Rede de pesquisadores e laboratórios da Universidade Estadual Paulista, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Instituto Federal de São Paulo e Academia da Força Aérea de Pirassununga-SP, Universidade Paris-Saclay e Universidade de Grenoble.

outras escalas, pela análise da concertação social e pela definição de pactos socioterritoriais, decorrentes da resolução de conflitos e projetos de futuro coletivos.

Esse entendimento baseia-se na compreensão de hegemonia em Gramsci (1978). Nesse sentido, a hegemonia apresenta-se como uma construção momentânea de valores comuns, liderada por uma classe dirigente, para onde o bloco social se orienta. Por se tratar de uma construção histórica, a hegemonia precisa sempre renovar-se, a cada conjuntura, com concessões e coerções, já que a dominação pela força coercitiva não é suficiente para a sustentação do poder. (AVILA, et. al, 2020). Dadas as alterações na correlação de forças, a ideologia e a cultura se tornam responsáveis pela disseminação dos valores coletivos hegemônicos.

4.1. Bloco socioterritorial: identidade, legitimidade e poder

Na primeira etapa deste trabalho, foi identificada qual seria a dimensão do território da Câmara Setorial da Carne Bovina do estado de São Paulo, definido pela dinâmica econômica do ramo produtivo e pelo grau de especialização produtiva. Fazendo uma análise sobre a dinâmica da própria Câmara Setorial, a ação política dentro dela foi mais restrita, concentrando a atuação em atores da região Oeste e Noroeste Paulista.

Essa análise permite identificar o bloco socioterritorial da governança, referindo-se ao conjunto de atores localizados territorialmente que, pela liderança que exercem, agem para definir os rumos do desenvolvimento do território (DALLABRIDA; BECKER, 2003). A análise da governança define três esferas representativas desses atores, em que forjam seus papéis e delimitam suas estratégias: a esfera do público, representada pelos atores e instituições públicas, como prefeituras, secretarias, ministérios, autarquias, institutos de pesquisas e universidades; a esfera do privado, representando os proprietários dos meios de produção e organizações patronais; e a esfera da sociedade civil não patronal, em que estão os sindicatos de trabalhadores, entidades religiosas e sem fins lucrativos.

Como já apontado pelo Quadro 5 do capítulo 2, os atores envolvidos na CSCB tiveram o predomínio do Estado e das entidades privadas.

4.1.1 O Estado

Para o setor público, a pesquisa demonstrou um forte aparato das instituições do Governo do estado de São Paulo, tanto na administração de gestão de políticas públicas (SAA/SP, APTA, CODEAGRO), quanto na pesquisa (IZ, ITAL) e no financiamento (FUNDEPEC e FEAP). A Codeagro coordenava o andamento de todas as câmaras setoriais, atuando nas diretorias de cada uma delas, nos cargos de secretários. Outra função da Codeagro era ser um canal direto de comunicação com o gabinete da secretaria de agricultura.

A Prefeitura Municipal de Araçatuba, sede até 2018, exerceu um papel inexpressivo de atuação na CSCB, presente mais em eventos comemorativos e feiras de exposição junto à câmara do que nas reuniões ordinárias propriamente. Nessas ocasiões, a presença era garantida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Relações de Trabalho e pela Secretaria de Desenvolvimento Agroindustrial do município de Araçatuba. A presença de outras prefeituras em reuniões da Câmara Setorial também foi pouco expressiva, o que demonstra já um certo desinteresse ou desconhecimento dessas instituições sobre a governança.

Em uma análise sobre a composição do grupo político chefiando as administrações municipais, ficou evidente a prevalência de grupos tradicionais e em partidos de orientação centro-direita, com vínculo a ideias mais liberais na economia e mais conservadores nos direitos sociais. A **tabela 30** revelou que a maioria dos governos municipais foi chefiada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrata (PFL/DEM) e Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB).

Tabela 30 – Evolução dos partidos políticos nos municípios mais ativos da CSCB, 2000-2016.

	2000	2004	2008	2012	2016
Araçatuba	PFL	PFL	PT	PT	PSDB
Bariri	PTB	PSDB	PSDB	PMDB	PSDB
Barretos	PMDB	PPS	PTB	PSDB	PSDB
Bauru	PPS	PDT	PMDB	PMDB	PSD
Cerqueira Cesar	PTB	PSDB	PDT	PSD	PRB
Ipuã	PMDB	PPS	PPS	PMDB	PMDB
José Bonifácio	PMDB	PP	DEM	PT	PSD
Lins	PT	PSDB	PMDB	PSDB	PSDB
Martinópolis	PSDB	PSDB	PSDB	PV	PV
Olimpia	PMDB	PMDB	DEM	DEM	PR
Ouroeste	PFL	PTB	PTB	PTB	PSB
Piracicaba	PT	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
Pirapozinho	PTB	PTB	PSDB	DEM	DEM
Presidente Prudente	PTB	PTB	PTB	PTB	PTB
Promissão	PMDB	PV	PV	PT	PSDB
Rancharia	PP	PSDB	PSDB	DEM	PSDB
Santa Cruz do Rio Pardo	PSDB	PSDB	PSDB	PT	PSB
Santa Fé do Sul	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB	DEM
São José do Rio Preto	PPS	PPS	PSB	PSB	PMDB
Sertãozinho	PSDB	PSDB	PPS	PSDB	PSDB

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Além de liderarem as prefeituras no período analisado, esses três partidos estavam unidos em coligações eleitorais quando não concorriam entre si, demonstrando poucas mudanças na estrutura política. Os partidos de esquerda tiveram uma inserção relevante nesse conjunto de municípios na eleição de 2000, com Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), somando 4 prefeituras.

Em Araçatuba, a administração do PT perdurou dois mandatos consecutivos. Todavia, não foi possível identificar uma aproximação política com a CSCB, que teve seu número de reuniões e de participantes drasticamente reduzido. O quadro 4 demonstrou a existência de apenas 2 reuniões anuais em 2008, 2009 e 2010; 1 reunião em 2011, 2012 e 2013; e nenhuma reunião nos anos seguintes, até 2017. Cabe destacar que, em 2012, o Partido dos trabalhadores formalizou uma coligação com o PMDB e com o PSL (Partido Social Liberal), o qual hoje é um de seus principais opositores.

As despesas orçamentárias do território não apresentam grandes mudanças de suas funções alocativas. Essas funções representam os compromissos institucionalizados pelo Estado dentro do regime de acumulação. Por outro lado, o orçamento público é resultado histórico e constante de disputas, uma vez que ele é o lócus do conflito distributivo, tanto na tradução da sua política tributária quanto na leitura da sua política alocativa (PERES, 2016).

Assim, essas informações ajudam a identificar as ações dos municípios nas políticas de desenvolvimento regional a partir da alocação dos recursos disponíveis para esse fim. Para realizar essa tarefa, foi utilizada a classificação oficial dos gastos públicos, que diferencia 165 funções de despesas do IBGE. Essas funções foram agrupadas em despesas por funções sociais, econômicas e políticas.

As despesas políticas remetem-se aos recursos destinados para a manutenção do próprio Estado, tanto para a defesa e segurança pública, como gastos com o legislativo, judiciário, executivo e encargos especiais. Os encargos especiais representam as dívidas públicas, ressarcimentos, indenizações e afins.

Já as despesas sociais têm a finalidade de prover os custos de reprodução da força de trabalho, assegurando os direitos sociais que deflagram as políticas de bem-estar social. Dentro dessas despesas sociais estão os vínculos institucionais, que dão obrigatoriedade ao empenho mínimo de recursos para a educação e saúde (25% e 15%, respectivamente). Outras despesas sociais são a previdência e a assistência social, cultura, esporte, lazer e habitação.

Por último, estão as despesas econômicas destinadas ao apoio das atividades econômicas e investimentos em infraestrutura, visando à reprodução do modo de produção. São essas despesas responsáveis por fomentar as atividades econômicas municipais e que contribuem para as políticas de desenvolvimento local. Nesta classificação, são considerados os gastos com agricultura, indústria, comércio, serviços, energia, transporte, ciência e tecnologia, entre outros.

A **tabela 31** demonstra as despesas dos orçamentos municipais do território da carne.

Tabela 31 – Evolução das despesas orçamentárias do território da Câmara Setorial de carne Bovina do Estado de São Paulo, 2002-2018 (em reais)

	População*	Despesas Orçamentárias	Despesas Políticas	Despesas Econômicas	Despesas Sociais
2002	1.995.357	1.481.770.170,37	329.515.845,61	74.833.293,08	1.077.421.031,68
2006	2.147.712	2.299.170.381,97	510.233.759,58	120.717.970,83	1.668.218.651,38
2010	2.140.578	3.993.327.593,86	751.328.159,33	241.088.091,21	3.000.911.343,32
2014	2.171.671	5.234.881.563,57	1.045.436.627,06	250.769.560,04	3.819.261.241,64
2018	2.185.142	4.711.393.407,21	1.014.073.528,24	215.661.821,63	3.432.757.280,23

Fonte: Tesouro Nacional

*Habitantes

Os dados indicam um período de crescimento dos gastos municipais ao longo dos anos, com exceção de 2018, marcado por uma pequena redução. As despesas orçamentárias do território quadruplicaram de 2002 a 2014. O maior crescimento foi identificado com os gastos sociais, que obtiveram um crescimento de 225% até 2018. Todavia, os gastos econômicos tiveram o menor crescimento, com 188%; já os gastos políticos municipais cresceram 207%.

De 2002 a 2018, período com disponibilidade das informações do tesouro nacional, a média de gastos municipais com as funções sociais foi de 72% no território da carne. Já as despesas políticas – destinadas à manutenção dos poderes do executivo, legislativo e judiciário - representaram 21% do total dos gastos, bem acima dos valores com as despesas econômicas, que fora de 4,7%. O peso das funções sociais nos orçamentos municipais deixa nítida a forma como sucedeu a política de descentralização no Brasil, que interferiu na autonomia política-administrativa dos municípios, e a concentração de recursos na esfera federal.

Municípios como São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Bauru e Piracicaba apresentaram índices orçamentários muito superiores aos demais municípios, tendo em vista o próprio dinamismo econômico de suas atividades produtivas e comerciais, além de serem importantes centros urbanos de consumo e prestação de serviços. Esse conjunto de municípios seguiu o padrão de liderar o dispêndio do orçamento em despesas sociais e conseguiu ainda dispender recursos para funções da agropecuária e indústria. Entretanto, não foi identificada nenhuma alteração significativa durante as distintas gestões políticas; houve aumento de gastos em todas as três funções principais e baixa alteração dos partidos políticos no poder.

Em Araçatuba, José Bonifácio, Martinópolis, Promissão e Santa Cruz do Rio Pardo, foi identificada uma mudança do grupo político partidário nas eleições de 2008 e 2012, com ingresso de partidos de linha ideológica progressista ou centro-esquerda, como PT e PV. Para esses casos, nota-se o mesmo padrão de crescimento dos gastos das três grandes funções, com crescimento das despesas sociais maior do que as demais despesas.

O padrão de gastos somente é alterado quando observadas as funções específicas, sobretudo aqueles que compõem o grupo das funções econômicas. A **tabela 32** apresenta a proporção dos investimentos municipais em agropecuária, indústria, comércio e serviços.

Tabela 32 - Evolução das Despesas Econômicas, por função, do território da Câmara Setorial de carne Bovina do Estado de São Paulo, 2002-2018 (em %)

	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviço	Outros
2002	8,15	2,56	4,99	84,29
2006	5,15	2,21	7,02	85,61
2010	9,65	18,56	5,73	66,06
2014	8,73	3,12	7,77	80,38
2018	9,14	3,27	8,13	79,47

Fonte: Tesouro Nacional.

Entre essas funções, a agropecuária é a que mais recebeu recursos, com uma média 8,16% dos gastos, e apenas 21% dos investimentos econômicos tiveram a finalidade para uma dessas três categorias. Em números absolutos, os municípios que mais investiram na agropecuária foram, respectivamente, Piracicaba, Promissão, Santa Fé do Sul, Araçatuba, Bauru, Lins e Ouroeste.

A indústria foi a que menos recebeu investimentos do orçamento destinado às funções econômicas, oscilando entre 2% e 3%. Em 2010 ocorreu um aumento expressivo e isolado dos investimentos no setor industrial, puxado principalmente por Piracicaba – SP, com R\$ 38.729.564,50.⁴⁴ Naquele ano, o segundo município que mais investiu na indústria foi Promissão – SP, com apenas R\$ 2.381.306,87. Assim, os municípios que mais investiram na indústria durante o período analisado foram

⁴⁴ A cidade tradicionalmente é um polo de indústrias de máquinas e equipamentos. Entretanto, no ano de 2010 houve um investimento muito expressivo se comparado aos anos anteriores para incentivar a instalação de empresas do setor automobilístico.

Piracicaba e Promissão – semelhante à agropecuária –, seguidos por Presidente Prudente, Marília, Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto.

Apesar das cifras, os maiores volumes foram direcionados às outras funções econômicas. Segundo informações do tesouro nacional, os maiores gastos foram destinados às funções de transporte, urbanismo e gestão ambiental, respectivamente.

Uma questão importante em relação às despesas orçamentárias são os volumes dispendidos para as funções denominadas encargos especiais. Elas apareceram na maioria dos municípios com valores substanciais às outras finalidades.

Tabela 33. Comparação da Evolução das despesas da Agropecuária e Indústria com os Encargos especiais 2002-2018 (em reais)

	Agropecuária	Indústria	Encargos especiais
2002	6.100.882,89	1.916.242,55	64.796.082,47
2006	6.221.061,16	2.669.737,04	94.701.144,08
2010	23.263.368,06	44.754.425,17	159.201.268,62
2014	21.892.527,49	7.824.151,44	234.000.113,00
2018	19.703.274,74	7.041.736,29	245.700.118,65

Fonte: Tesouro Nacional

Os encargos especiais englobam despesas às quais não são possíveis associá-los um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins. Dessa forma, constatou-se que uma parte importante do orçamento municipal tem sido direcionada às despesas financeiras, como juros e amortização de dívidas. Outra parcela significativa dos recursos foi diretamente alocada em despesas obrigatórias constitucionais para as políticas de proteção social. Em 2018, enquanto os municípios do território empregavam pouco mais de 19 milhões de reais na agropecuária e 7 milhões na indústria, os encargos especiais somavam 240 milhões de reais.

Por este cenário, ficou compreendida a limitação dos municípios na alocação de recursos em políticas para o crescimento das atividades econômicas e para o desenvolvimento regional. Na ausência de receitas próprias, os municípios veem-se obrigados a buscar auxílio em outros entes da federação, ou insistir em políticas de isenções fiscais para atração de empresas.

Para o território da carne bovina, poucos foram os municípios que conseguiram destinar recursos próprios para fomentar políticas no setor agropecuário ou industrial. Além disso, dadas as limitações financeiras encontradas, não foi possível identificar uma diferença notável de gastos municipais entre os partidos políticos que estiveram na chefia do poder executivo.

Retornando à discussão política em nível estadual, desde o início da CSCB a linha ideológica manteve-se pouco alterada e unipartidária, já que um mesmo partido governou o estado até abril de 2018, com exceção de dois partidos dos vices governadores que assumiram os mandatos. A política das câmaras setoriais do agronegócio teve início na gestão Covas, ao mesmo tempo em que surgia o Conselho do Agronegócio do Ministério da Agricultura e Pecuária – órgão consultivo, com o objetivo de promover a articulação e a negociação entre o poder público e a iniciativa privada – no governo FHC, mesmo correligionário de Mário Covas. Na primeira gestão Alckmin e na gestão Serra, as câmaras ganharam ainda mais visibilidade em São Paulo, expandindo a política para mais setores da agropecuária.

Tabela 34 – Governadores do Estado de São Paulo, 1995-2018.

Período	Governador	Partido
1995-2001	Mário Covas	PSDB
2001-2006	Geraldo Alckmin	PSDB
2006	Claudio Lembo	PFL
2007-2010	José Serra	PSDB
2010	Alberto Goldman	PSDB
2011-2018	Geraldo Alckmin	PSDB
2018	Márcio França	PSB

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

A mudança mais nítida foi sentida no Governo Federal, com a entrada do PT, que em 2006 estabeleceu a política das Câmaras Setoriais Federais e agenciou o aumento os investimentos públicos no agronegócio⁴⁵. As despesas orçamentárias do Estado de São Paulo para o setor agropecuário, mesmo com período de crescimento, foram proporcionalmente reduzidas. Pela ausência de informações, foi analisado o período entre 2008 e 2018, conforme tabela a seguir.

⁴⁵ Como visto no capítulo 3.

Tabela 35 – Evolução das despesas liquidadas por função do Estado de São Paulo, 2008-2018 (em reais correntes)

	Total	Despesas Políticas	Despesas Econômicas	Despesas Sociais
2008	106.095.313.389,38	48.341.038.384,00	11.502.196.121,00	46.542.767.972,00
2010	128.507.876.041,36	57.034.286.972,00	14.675.455.903,00	57.326.748.213,00
2012	146.684.389.240,09	68.051.896.087,00	9.998.093.556,00	69.043.330.892,00
2014	182.802.211.933,37	81.222.240.938,00	17.567.875.126,00	84.448.966.361,00
2016	188.996.422.536,44	81.141.132.653,99	15.916.925.609,54	92.514.887.983,17
2018	200.282.530.941,11	86.707.643.889,73	18.257.773.716,53	95.935.718.142,28

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

As despesas do governo estadual por funções quase dobraram no período de 10 anos, mas os gastos apresentaram um comportamento diferente do dos municípios. Até 2010, na gestão Serra/Goldman, havia uma equivalência de gastos com funções políticas e sociais, ambas com 44%. Entretanto, a partir da última Gestão Alckmin, os gastos sociais se sobressaíram, chegando a representar 48% das despesas estaduais. Enquanto isso, as despesas políticas ficaram estáveis em 43%, e as despesas econômicas, em 9% apenas.

Novamente, isso demonstra os reflexos da descentralização ocorrida nos anos de 1990, o que possibilitou, ao menos para o estado paulista, uma porcentagem maior de recursos para despesas políticas e ações para o desenvolvimento das regiões do estado, se comparado aos municípios. **A tabela 36** apresenta os gastos liquidados com as funções da agropecuária e dos encargos especiais

Tabela 36 - Evolução das despesas liquidadas por função – Agricultura, Encargos Especiais e Total – do Estado de São Paulo (em reais correntes).

	Agropecuária	Encargos Especiais	Despesa por Função
2008	479.893.527,00	31.646.997.347,00	106.095.313.389,38
2010	562.056.681,00	37.698.685.492,00	128.507.876.041,36
2012	548.995.883,00	46.528.566.171,00	146.684.389.240,09
2014	643.172.330,00	54.976.680.248,00	182.802.211.933,37
2016	622.460.272,66	52.931.252.816,22	188.996.422.536,44
2018	668.592.925,66	56.356.351.035,40	200.282.530.941,11

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Em 2018, último ano da CSCB, as despesas com agropecuária foram de aproximadamente 668 milhões de reais, 39% a mais do que o orçamento de 2008. Apesar do crescimento, a proporção dos investimentos no setor primário diminuiu: de 4,1% das despesas econômicas, em 2008, para 3,6%, em 2018. Dessa forma, as despesas na agropecuária do governo do Estado de São Paulo corresponderam, em 2018, a apenas 0,33% de todo o orçamento público, enquanto os encargos especiais totalizaram 28,1% no mesmo ano, ou 56 bilhões de reais. Os números demonstraram que o estado paulista também demanda uma parte relevante do seu orçamento para a amortização de dívidas e pagamento de juros.

O orçamento da agropecuária tem sido destinado, na sua maior parcela, à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, e uma parcela menor à Companhia de Desenvolvimento Agrícola (CODASP)⁴⁶. Nenhuma porcentagem desses recursos foi destinada diretamente à CSCB, uma vez que a política das câmaras setoriais não prevê dotação orçamentária específica. Em 2019, foi instituída a secretaria de desenvolvimento regional, porém a pasta foi incumbida de gerenciar as agências metropolitanas estaduais e os fundos de investimento metropolitano e regional. Até o ano de 2019, não houve qualquer aproximação da secretaria com as câmaras setoriais.

4.1.2 A iniciativa privada

Os atores privados e suas organizações associativas possuíram boa representatividade durante todo o período de funcionamento na Câmara Setorial de Carne Bovina. Nesse aspecto, essas organizações tiveram um papel importante nas representações de seus associados e na interlocução da Câmara com outras escalas geográficas e outros territórios, tendo em vista que poucas eram as organizações estritamente da região de Araçatuba.

Aliás, o número de organizações da sociedade civil tem aumentado de forma geral. Não por acaso, a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDR), numa extensa discussão desde 2014, procurou valorizar essas instâncias de cooperação e organização como parte de uma nova proposta de ação política nos

⁴⁶ Em 2018, a CODASP respondeu por 13% do orçamento estadual destinado à agropecuária. Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

territórios, orientando a participação social. Esse debate demonstra que a inserção da sociedade civil nas políticas públicas reforça essa articulação das bases e a crescente mobilização. Nesse campo, não abarcam apenas organizações dos setores da economia, mas também dos trabalhadores, direitos civis e do meio ambiente (TOPPAN, 2015).

No contexto do território, as organizações associativas cresceram de 2002 em diante, seguindo o cenário estadual e nacional. Pelas informações da RAIS/MTE, o número de associações era de 1.331 em 2002, 1.404 em 2014, e 1.490 em 2018. As mais presentes são as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, com 460 estabelecimentos (32,7% do total), seguidas pelas organizações religiosas (24%) e sindicais (16,5%). O número de organizações patronais e políticas cresceu 51% no período analisado, totalizando 82 unidades⁴⁷, embora ainda sejam os tipos de organização com menor incidência no território.

No tocante à CSCB, desde sua origem até 2018 foram identificadas 26 entidades representativas⁴⁸ presentes nas reuniões, mais pecuaristas independentes, o Frigorífico JBS, Marfrig e Independência. As entidades patronais formaram maioria absoluta, bem oposto à única entidade da classe trabalhadora representada nas reuniões, o Sindicato dos Servidores da Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo, que representou a categoria em uma única oportunidade.

As entidades patronais mais ativas foram a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), o Sindicato das Indústrias de Artefatos de Couro do Estado de São Paulo (SINDICOURO), a Associação dos Criadores de Nelore do Brasil (ACNB), o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (SIDAN), o Sindicato da Indústria do Frio no Estado de São Paulo (SINDIFRIO), a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP) e a Associação Paulista de Supermercados (APAS).

De todas as organizações associativas, 7 eram de pecuaristas, o que representava maior número; 6 entidades representaram a indústria da carne, e a produção de couro; o restante eram associações agrícolas em geral, de comércio

⁴⁷ Para contagem, foram consideradas todas as organizações associativas com estabelecimento nos municípios, e não sua razão social.

⁴⁸ Ver Quadro 5.

varejista, além de um banco e uma cooperativa, a Cooperativa Agropecuária do Brasil Central (COBRAC).

Entre as entidades que representam pecuaristas e produtores rurais está a Sociedade Rural Brasileira. O objetivo da SRB tem sido atuar em defesa das demandas dos produtores rurais para assegurar a valorização, a eficiência e a competitividade do agronegócio brasileiro. A categoria abarca não apenas pecuaristas e atuou constantemente em todo o período de existência da CSCB. Atualmente, a SRB divide a mesma sede que a ASSOCON, em São Paulo.

A ABNP é uma associação orientada aos pecuaristas, sediada também na capital paulista, com o objetivo de elaborar ações junto ao Estado para fomentar boas práticas no processo produtivo da carne. A associação já teve seu representante ocupando o cargo de presidente da CSCB. Os outros presidentes foram do FUNDEPEC, APAS, SRB e SIRAN.

A FAESP é outra entidade que defende e presta serviços de assessoria e treinamento a produtores rurais e pecuaristas do estado de São Paulo. Exerceu papel influente dentro da câmara setorial em favor dos pecuaristas e tem como prática de ação a assessoria para a engorda do rebanho. Outra associação da ala pecuarista dentro da CSCB foi a Associação Brasileira de Criadores (ABC). Com sede em São Paulo, a ABC vem defendendo há mais de 90 anos os interesses dos produtores e o avanço das técnicas da pecuária.

A Associação dos Criadores de Nelore do Brasil (ACNB) e a Associação Brasileira de Agropecuária (ABRAPEC) foram mais duas organizações que representaram os pecuaristas dentro da governança, porém em momentos distintos. A ACNB, associação com foco no desenvolvimento da raça nelore, esteve presente sobretudo na primeira metade dos anos, enquanto a ABRAPEC foi inserida ao grupo a partir de 2009, com a chegada do SIRAN à diretoria. Comparada às outras, a ABRAPEC é uma associação recente, formada em 2004, para agir em benefício da valorização do preço da arroba do boi.

A ABIEC, por outro lado, é uma categoria da indústria de carne bovina para exportação e tem uma abrangência nacional. Tem agido em favor da redução de barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias e do *marketing* dos produtos brasileiros no exterior. A associação atua na representação do setor em fóruns nacionais e internacionais de modo a influenciar a tomada de decisões do Estado (como

instruções normativas, portarias e novos projetos de lei) que afetam o comércio internacional de carnes bovinas. Atualmente tem escritórios em Brasília e São Paulo. Outra representante da indústria foi o SINDIFRIO, sindicato patronal que defende os interesses da indústria frigorífica paulista e nacional, mas que integra outros segmentos da cadeia produtiva da carne, como os abatedouros frigoríficos de carnes bovinas, suínas e aves.

Na indústria do couro, a representação esteve a cargo do SINDICOURO, sindicato que atua com as autoridades administrativas e judiciárias em relação aos interesses gerais da respectiva categoria. Afiliado à Fiesp, a sede da entidade se localiza também na cidade de São Paulo.

Em relação à saúde animal, a SIDAN participou todos os anos da câmara setorial da carne em São Paulo representando as empresas de saúde animal perante outras entidades e órgãos do governo. Segundo a própria entidade, ela representa quase 100 empresas de medicamentos veterinários, responsáveis por cerca de 90% do mercado brasileiro. Na mesma linha foi a atuação da DMS suplementos nutricionais, empresa multinacional responsável pelas atividades da Tortuga no Brasil, que oferece produtos veterinários como ração, suplementos dietéticos, medicamento, além de serviços para proteção da saúde do rebanho. A Associação Brasileira de Indústria de Suplementos Minerais (ASBRAM) atuou de forma mais tímida dentro da governança, sobretudo nos primeiros anos, também no ramo da saúde animal

A Associação Paulista de Supermercados (APAS) foi a entidade mais importante a representar o ramo varejista dentro da câmara setorial. Além de ocupar uma gestão na presidência da câmara, a APAS buscou uma articulação das empresas do varejo, tanto as grandes redes quanto os mercados locais, com outros elos da cadeia produtiva para promover o aumento da qualidade do produto no estado de São Paulo e na definição de estratégias de *marketing*. A APAS foi atuante na governança até 2009.

Uma entidade patronal bastante influente dentro da Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo certamente foi o Sindicato Rural da Alta Noroeste (SIRAN), com sede em Araçatuba-SP. Tal como a ABRAPEC, o SIRAN foi a única organização social de classe patronal com sede no território da carne, e não na capital paulista. O sindicato presidiu a governança de 2009 a 2018 e foi uma das poucas entidades que

induziram a aproximação da câmara nos municípios, a começar pela realização de reunião da câmara em Araçatuba.

O SIRAN foi criado em 1942 a partir da organização de produtores rurais, invernistas (engorda do gado) e pecuaristas que constituíram uma sociedade para defesa dos interesses de classe na região de Araçatuba. Atualmente, o sindicato tem entre seus associados produtores rurais de diversos ramos, agindo pela defesa dos interesses dos produtores, pelo diálogo entre os elos da cadeia produtiva da região, além de fornecer serviços de apoio técnico e assessoria. Além de Araçatuba, o sindicato patronal representa produtores dos municípios de Santo Antônio do Aracanguá, Guararapes, Nova Luzitânia, Gabriel Monteiro, Gastão Vidigal e Rubiácea.

O SIRAN tem uma estrutura organizacional bem definida. A diretoria é composta pelo presidente⁴⁹, vice-presidente, secretários, tesoureiros, delegados representantes e conselheiros fiscais. Entre os departamentos mais importantes, destaque para o departamento de despachos policiais (responsável pelos serviços de porte de arma, comercialização de veículos e expedição de documentos). de apoio logístico (organização de eventos, cursos de capacitação, acesso à internet e boletim informativo) e departamento contábil (para auxiliar a documentação para transações comerciais, declaração de impostos cobrados do setor rural, Incra, Secretaria da Fazenda e Dipam, o Índice de Participação dos Municípios).

As formas de participação dessas associações e as suas relações constituídas com o poder público, incluindo as prefeituras, no decorrer da história da CSCB irão indicar os êxitos e as falhas dessa instituição. A proximidade geográfica dos atores não é exclusiva para o bom desempenho de uma governança territorial. É preciso identificar o grau de cooperação e articulação desses atores, sobretudo em sua capacidade de concertação social e de pactos territoriais.

⁴⁹ De 2018 a 2021, o presidente do SIRAN é Fábio F. Brancato, empresário do ramo de planejamento agropecuário.

4.2 Ideologia e as Redes de poder

As redes de poder socioterritorial são responsáveis por identificar o papel desempenhado por cada entidade ou componente dentro de uma governança. Assim, essas redes de poder dizem respeito a cada segmento da sociedade organizada territorialmente, representado pelas suas lideranças, constituindo a principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona, política e ideologicamente, o processo de desenvolvimento (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Nesse caminho metodológico, busca identificar também as redes estabelecidas em outras escalas geográficas da política, nesse caso, a Câmara Setorial Federal da Cadeia Produtiva de Carnes do Ministério da Agricultura e Abastecimento.

Como mencionado no capítulo 2, a primeira reunião da CSCB foi realizada em 28 de julho de 1999 no Instituto de Economia Agrícola, na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Nessa reunião foi eleita a mesa diretora da governança territorial e foram definidos temas iniciais relevantes ao setor pecuarista e agroindustrial de São Paulo. O primeiro presidente foi o pecuarista e doutor em engenharia Pedro Camargo Neto, escolhido por seus pares pelo trabalho desenvolvido no Fundo de Desenvolvimento da Pecuária do Estado de São Paulo (Fundeppec), entre 1991 e 1999, e que, em 2001, foi nomeado para a Secretaria de Produção e Comércio do Ministério da Agricultura. Além dessas atribuições, Pedro Camargo Neto também foi presidente da Sociedade Rural Brasileira (de 1990 a 1993), presidente da ABIPECS – Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (de 2004 a 2013) e professor universitário. Como secretário, foi denominado o engenheiro agrônomo Abel Lima Filho, da assessoria técnica do gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento do governo estadual. Assim, a liderança inicial da governança foi de uma entidade privada, de interesse próximo aos pecuaristas, e sob orientação operacional da SAA/SP.

A estrutura das Câmaras Setoriais era definida por:

- I. **Diretoria**, composta pelo presidente e secretário;
- II. **Demais membros**, efetivos convidados pela SAA/SP, ouvintes e convidados eventuais;
- III. **Plenária**, onde as pautas eram discutidas e votadas;

IV. Grupos de Trabalho, dividido por temas, de caráter provisório, para atender necessidades específicas e realização de estudos direcionados à Câmara Setorial.

V. Comissão Especial, para o tratamento de assunto emergenciais.

Todas as reuniões foram públicas⁵⁰, sem definição de um local fixo. A maior parte das reuniões ocorreu em São Paulo, no Instituto de Economia Agrícola (na SAA/SP); ainda na capital, houve reuniões na SRB, ABIEC, FIESP, BM&F e Feicorte. As únicas cidades do interior paulista que receberam reuniões da câmara setorial foram Araçatuba, Itapetininga e Sertãozinho.

Em relação à periodicidade dos encontros, o cronograma era definido por cada nova diretoria. Apesar da flexibilidade, as reuniões eram quadrimestrais, ocorrendo esporadicamente reuniões extraordinárias. Os Grupos de Trabalho se reuniam de forma independente e de acordo com a urgência das demandas.

Para fazer a análise das concertações e pactos socioterritoriais, a metodologia da pesquisa segregou a trajetória da CSCB em três momentos: o primeiro, de 1997 até 2000; o segundo, de 2001 até 2009, período marcado pelas maiores periodicidades das reuniões e eventos da Câmara; e o terceiro período, de 2010 até 2018, caracterizado pela mudança de conduta da câmara setorial e marcado pela redução do número de suas reuniões.

4.2.1 De 1997 a 2000

Iniciada na gestão do governador Geraldo Alckmin, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento sempre esteve presente nos encontros da CSCB, incentivando essa nova política. Na visão ideológica do governo, as Câmaras Setoriais

[...] são instrumento definitivo da definição de políticas públicas para o desenvolvimento dos agronegócios paulistas, independente dos homens que dirigem o Governo - trata-se da visão moderna do Estado - e representa um compromisso tanto do Governador como do Secretário da Agricultura e Abastecimento, particularmente sendo este um representante do setor produtivo da cadeia de carne bovina (Secretário da SAA/SP, Ata da 1ª Reunião da CSCB, 1997, p. 1).

⁵⁰ A única reunião fechada foi em 2004, quando havia membros da imprensa na plateia atrás de informações sobre a doença BSE, ou “doença da vaca louca”, nos Estados Unidos.

Mesmo com as mudanças na Secretaria em 2000, a estratégia do governo estadual se mantinha, sobretudo em relação ao papel da iniciativa privada. Nessa narrativa, a gestão estatal manteve o estímulo à participação das entidades associativas nos assuntos políticos relacionados ao setor, o que permitiu uma aproximação entre os elos da cadeia produtiva.

Não foi identificada nas falas ou em documentos oficiais a participação de entidades de outra natureza, exceto as entidades privadas, de ensino e P&D. Isso também ocorre para as outras Câmaras Setoriais da agricultura do Estado; não há incentivo, regulamento ou restrição à participação de sindicatos trabalhistas, movimentos sociais, entidades ligadas aos direitos humanos ou ONGs de outras naturezas. A estrutura organizacional das CSs não proíbe a participação de qualquer membro ou entidade, porém a exclusão de determinados segmentos na formação da política coíbe essa possibilidade de envolvimento.

Isso implica uma ideologia liberal⁵¹ atribuída à Câmara Setorial de Carne Bovina pelo governo do Estado de São Paulo, o que corrobora o argumento dos críticos desses modelos de políticas. Todavia, o caso encontrado em São Paulo não pode ser tomado como universal. Com a liderança do Partido dos Trabalhadores no governo do Estado da Bahia em 2007, a política de Câmaras Setoriais para agricultura também foi planejada para aquela realidade. Ficaram instituídos no regimento das câmaras da agricultura os movimentos sociais, representados pelo Movimento dos Sem-Terra (MST). Dessa forma, foi atribuída àquelas governanças a possibilidade de uma gestão completamente distinta da dos exemplos paulistas⁵².

Em relação à dinâmica operacional da CSCB, a SAAS/SP teve um papel ativo no período, estando presente em todas as reuniões. A pasta levou à CSCB questões legais para consulta e apreciação dos atores; também esteve solícita em receber as demandas da Câmara sobre as questões tributárias. Além disso, ficou com a incumbência dos registros de Atas e outros serviços de assessoria administrativa.

Acerca de outras lideranças, os presidentes tiveram responsabilidade na pauta dos assuntos da Câmara. Assim, os assuntos mais privilegiados estiveram relacionados com os interesses das entidades que os presidentes representavam. O

⁵¹ Liberal no sentido econômico, pautado na proeminência do setor privado sobre o público e na racionalidade econômica absoluta.

⁵² Apesar da iniciativa, a política de governança das Câmaras Setoriais no estado da Bahia teve sérias dificuldades de execução, passando recentemente por um processo de reestruturação. (PIRES, 2015).

presidente Pedro Camargo Neto, do Fundeppec, conduziu as discussões sobre a saúde animal e o abate clandestino, de interesse maior dos pecuaristas. Já seu sucessor, Manuel Henrique Farias Ramos, do Sindicato do Comércio Varejista de Carnes Frescas do Estado de São Paulo (SCVCFESP), introduziu ações orientadas para aumentar a comercialização e o consumo de carne bovina.

A representação do membro do Instituto de Zootecnia de São Paulo e do Ministério Público também teve papel relevante dentro da Câmara, trazendo um arcabouço técnico científico necessário ao grupo e que originou propostas relevantes para encaminhamento.

De forma geral, havia até o momento um alinhamento ideológico entre os envolvidos, encontrado através dos discursos na plenária. Pelas falas dos envolvidos, havia um espírito de confiança dos membros sobre a CSCB e ao mesmo tempo uma cobrança sobre a Secretaria de Agricultura pela valorização daquela instância e dos conselhos regionais estaduais da agricultura. Para os membros mais participativos da câmara naquele contexto, o principal alvo das políticas deveriam ser os pequenos pecuaristas do estado de São Paulo.

4.2.2 De 2001 a 2009

Inicialmente, os atores mais presentes e influentes estão ligados aos pecuaristas, juntamente com os atores do setor estatal, na representação da Codeagro, da Agência de Defesa Agropecuária e do Instituto de Zootecnia. O MAPA se fez mais presente também nesse período, atuando principalmente em assuntos ligados ao controle sanitário. A associação Brasileira de Criadores (ABC) atuou em defesa dos pecuaristas, assim como a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

Na indústria, o destaque fica para o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a saúde Animal (SIDAN), responsável por representar os laboratórios de medicamento veterinário, e a ABIEC, das indústrias exportadoras de carne. Para o comércio, houve a APAS, Associação Paulista de Supermercados. Essas entidades estavam presentes não apenas nas reuniões, mas também nos Grupos de Trabalhos existentes até 2004.

No referido ano, houve a troca da presidência da Câmara Setorial. Pelas divergências ocorridas entre pecuaristas e a APAS (explicado no próximo item), os

membros decidiram dar a liderança a um produtor rural. A atual diretoria também representava o segmento do comércio na cadeia produtiva da carne, e a indicação de um presidente ligado ao campo alteraria o jogo de forças dentro da Câmara. A aposta dos grupos descontentes era trazer mais representatividade à governança, priorizando pautas fundamentais ao produtor rural. Assim, o novo presidente eleito foi o Sr. Cesário Ramalho da Silva, da Sociedade Rural Brasileira (SRB).

Nessa gestão, a CSCB promoveu a integração entre os agentes da cadeia produtiva da carne e destes com outras Câmaras Setoriais, entre elas a CS do Leite, CS de Aves e ovos e CS de Suínos. Além disso, pela análise conduzida, a câmara também procurou expandir suas relações públicas, articulando encontros com associações de outra natureza e de outras unidades da Federação, como a Famasul⁵³ e a ABNT⁵⁴, e até outras Câmaras Setoriais do agronegócio de São Paulo. A diretoria aproximou relações com a Câmara Setorial Federal da Carne no assunto da sanidade animal e dos casos confirmados de febre aftosa nos rebanhos de Paraguai e Argentina e participou da comitiva diplomática brasileira, em Bruxelas, na Bélgica, para discutir a questão das exportações da carne brasileira para a Europa. Dessa forma, a Câmara buscou visibilidade e expandiu suas fronteiras virtuais, na medida em que buscava uma maior interação com outras escalas e outros agentes sociais.

Em 2006, houve novamente mudança na presidência na CSCB, com a designação de Constantino Ajimasto Júnior ao novo cargo. Com forte apoio do SIRAN, Constantino era concomitantemente presidente da Associação Brasileira do Novilho Precoces, e isso simbolizava a permanência do grupo pecuarista na liderança da governança. Ademais, o presidente da câmara também era apresentador de um programa de televisão, no canal rural.

O novo presidente abusou de um discurso regionalista, exaltou a cadeia produtiva paulista, orientou as ações da câmara para agilizar a integração do sistema nacional de rastreamento e aumentou a cobrança de resultados da SAA/SP. Na visão de Constantino, São Paulo não podia ser prejudicado com as restrições das exportações por causa de outros estados.

Assim como a nova liderança, os representantes do bloco socioterritorial também passaram por algumas mudanças, já percebidas em 2004 e 2005. O

⁵³ Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul.

⁵⁴ Associação Brasileira de Normas Técnicas

Fundepec não atuava com a mesma intensidade, dada a sua fragilidade institucional; o Sindicato Rural de Presidente Prudente e alguns pecuaristas independentes não frequentavam mais as reuniões da CSCB. A APAS, FAESP, ABIEC e IZ alternaram seus representantes, inserindo novas pessoas como membros. Aliás, novos atores também foram inseridos na governança, como a Associação Brasileira de Nelore Precoce (ABNP), o frigorífico Independência e o grupo Pecuária Damha, de Pereira Barretos-SP. Em relação ao Estado, a Codeagro e a Coordenadoria de Defesa da Agropecuária continuaram atuantes na câmara, principalmente na composição da diretoria, ao cargo de secretário, e como canal direto com a SAA/SP

Até 2002, o SIRAN exercia um papel secundário e pouco expressivo nas reuniões da Câmara. Nem mesmo o presidente do sindicato comparecia às reuniões. Isso foi mudando a partir de 2002, com nova gestão do SIRAN, quando o sindicato passou a frequentar com mais frequência as reuniões, inclusive os próprios presidentes de então, Fernando José Cazerta Aguiar e Alfredo Ferreira Neves Filho.

Com envolvimento constante nos temas, 2009 foi o ano em que finalmente a CSCB foi liderada pelo SIRAN, quando o sr. Alfredo Ferreira Neves Filho tornou-se presidente da governança. O novo presidente era conhecido como o “presidente eterno” do SIRAN, haja vista que esteve na diretoria do sindicato de 1998 a 2009, alternando as funções de presidente e vice-presidente. Além da CSCB, ele também foi nomeado coordenador da mesa diretora de Assuntos Técnicos e Econômicos da Pecuária, pela FAESP.

Com esse novo cenário, não só os pecuaristas continuaram sua hegemonia na diretoria, mas também os temas de interesse da região de Araçatuba ganharam visibilidade na agenda coletiva. O ex-presidente da câmara da carne terminou seu mandato descontente com a desarticulação da cadeia produtiva nos últimos anos, em especial com o comércio e a indústria, que, para ele, seriam os componentes mais fortes dentro do setor.

Ao invés de tomar um discurso de unidade e cooperação, o novo presidente da câmara explicitou o conflito com os frigoríficos, argumentando que a cartelização da carne, com a concentração do mercado exercida pelos frigoríficos, estaria acarretando sérias dificuldades de comercialização para os pecuaristas. A ABIEC reagiu contrariamente ao posicionamento da presidência, em defesa dos frigoríficos; ambos os grupos polarizaram os atores sociais.

Com esse posicionamento político, o presidente apresentou as suas prioridades durante a sua gestão na câmara setorial. Para ele, além desse embate com a indústria, seria preciso discutir a carga tributária e a questão fundiária na região do Pontal do Paranapanema-SP. Na perspectiva dos representantes dos pecuaristas, a presença do MST em assentamentos da região do extremo oeste paulista ameaçava as atividades agrícolas em decorrência da desvalorização do preço das terras. Houve um interesse do grupo em contestar as ações do MST com o MAPA. O movimento social não foi convidado a qualquer reunião da câmara setorial.

4.2.3 De 2010 a 2018

O representante do SIRAN prosseguiu na liderança da câmara setorial de 2009 até 2016 e manteve o posicionamento fiel às demandas específicas dos pecuaristas. Com isso, foi o presidente que exerceu essa função por mais tempo, colocando o SIRAN como o principal interlocutor dos pecuaristas com o Governo do estado, junto com a câmara setorial. Sem realizar qualquer processo eleitoral para a troca da diretoria, e com dificuldades para manter a transparência das informações, foi identificada uma redução do número de reuniões da câmara setorial.

O sindicato líder também fortaleceu uma ideologia mais conservadora, com críticas aos movimentos sociais e às políticas ao meio ambiente. Pela análise do posicionamento das lideranças nas reuniões, a câmara setorial parecia se configurar como mais uma associação patronal de produtores rurais, perdendo sua visão de escopo sobre a cadeia. Em outras palavras, naquele momento a CSCB não era entendida como uma política resultante de uma reformulação do Estado, como se tinha nas primeiras fases.

Em relação ao grupo, houve um aumento do número de pecuaristas independentes nos encontros, ao mesmo tempo em que a Associação Brasileira de Agropecuária (ABRAPEC), com sede também em Araçatuba-SP, ingressava na governança, somando forças ao grupo hegemônico. Entretanto, a defesa assídua da pecuária provocou um embate forte com a entidade representante das indústrias exportadoras de carne e com os grupos de frigoríficos, que culminou na saída destes e da ABIEC da câmara setorial. A APAS, principal representante do setor de comércio

dentro da câmara, também deixou de frequentar as reuniões, distanciando-se das negociações e dos grupos de trabalho.

Com esse cenário, as demandas da CSCB ficaram cada vez mais restritas às demandas dos pecuaristas, sobretudo pequenos e médios proprietários que ainda visualizavam na câmara um canal de comunicação com o governo estadual. Se antes a ação dos grandes frigoríficos era pontual, a partir desse momento eles se mantiveram alheios à câmara setorial, comprometendo a representatividade desta governança.

De 2016 até 2018, término do período de análise da pesquisa, a CSCB havia realizado apenas uma reunião. As mudanças de gestão da Secretaria da Agricultura e a falta de retorno das demandas motivaram a desmobilização de parte dos atores. Mesmo sendo um ex-membro da CSCB, o novo secretário da SAA/SP, Francisco Jardim, não definiu o Programa das Câmaras Setoriais estaduais entre as prioridades da pasta. Sem apoio e suporte, a CSCB ficou paralisada.

Essa paralisia dificultou a busca por informações atuais do status da CSCB, inclusive foi identificada uma relutância de parte dos atores em tratar sobre esse assunto. No trabalho de investigação, verificou-se uma transferência não institucionalizada da governança para a Associação Nacional de Pecuária Intensiva (Assocon), regional São Paulo. Isso porque esta associação passou por uma reformulação interna, inclusive de nome⁵⁵, assumindo para si algumas atribuições da câmara setorial, como melhorar a competitividade da pecuária, consolidar um canal de comunicação entre entidades do setor e discutir soluções para todos os elos da cadeia produtiva. Nesse caminho, a Assocon procurou reunir antigos membros da CSCB, entre eles a SRB e a dissidente ABIEC. Em contato com a entidade, a associação diz não ser a substituta da CSCB, mas que tem atuado para o fortalecimento de todo o setor.

4.2.4. A Câmara Setorial Temática da Carne Bovina no MAPA

A política federal de câmaras setoriais para a agricultura e pecuária teve início oficialmente no Ministério da Agricultura e Abastecimento em 2006, com a

⁵⁵ Até 2015 a entidade se chamava Associação Nacional dos Confinadores

oficialização de 16 câmaras já existentes. Apesar de a política institucional ter sido deferida nesse ano, os pressupostos das câmaras do MAPA tiveram início ainda em 1998, com a criação do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO), um órgão consultivo, com o objetivo de abrir um canal de comunicação e articulação entre o setor público e a iniciativa privada.

Em 2005, foi criada Coordenação-Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGAC), com a missão de receber, encaminhar e dar respostas às proposições das Câmaras pelo Consagro, além de incentivar a discussão de questões estruturais da cadeia produtiva, colaborando, desse modo, para a formação de políticas de longo prazo (VILELA; ARAÚJO, 2006). Assim,

As Câmaras Setoriais e Temáticas atuam como estrutura de apoio ao Conselho Nacional de Política Agrícola e ao Conselho do Agronegócio. Esses organismos contribuem com análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, na identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras, busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como na definição dos índices de produtividade da terra (VILELA; ARAÚJO, 2006, p. 11).

No ano seguinte à criação da ACST, além das 16 Câmaras Setoriais relacionadas à cadeia produtiva de determinado setor da agropecuária, surgiram 7 Câmaras Temáticas ligadas a serviços, temas e áreas de conhecimento do agronegócio. Até 2018, eram 30 câmaras representando diferentes setores e temas do agronegócio.

As câmaras do MAPA apresentaram uma estrutura organizacional e normativa muito mais robusta que a política semelhante do estado de São Paulo. O número de participantes é limitado, não é permitida a participação de atores independentes⁵⁶ (a menos que seja convidado excepcional), e as instruções normativas delimitam as ações e os objetivos específicos tanto da Consagro quanto das câmaras setoriais e temáticas.

⁵⁶ Sem representar nenhuma entidade.

De 2005 a 2018, houve uma série de reformas no programa que expandiram a funcionalidade consultiva das câmaras para um caráter propositivo e com mais participação da sociedade civil. Houve a expansão do número máximo de entidades representativas nos órgãos colegiados e a inserção das câmaras setoriais na Secretaria de Política Agrícola. Dessa forma, sob a coordenação (CGAC) que centralizava as demandas vindas dos setores, a portaria nº 1.353 de 2018 atribuiu às câmaras setoriais a competência de apresentar proposições para o desenvolvimento do agronegócio, por meio de estudos setoriais diagnósticos e subsídios para a formulação das políticas públicas do MAPA.

Em 2019, de acordo com o Decreto 9.667, as câmaras foram designadas a acompanhar a construção e ao monitoramento do Plano Plurianual – PPA do Governo Federal, relacionados à atividade agroindustrial. Internamente, com essas novas incumbências, a CGAC definiu os eixos de atuação das câmaras setoriais em: Abastecimento; Crédito, Comercialização e Gestão do Risco; Defesa Agropecuária; Estrutura da Cadeia e Fomento; Pesquisa e Inovação; Promoção comercial; Assuntos Fundiários; e Impacto das políticas externas ao MAPA.

Em decorrência dessa mudança estrutural, as discussões realizadas nas câmaras ganharam outra dimensão e amplitude, inclusive para a disputa de assentos dentro dessas instâncias de participação. Sobre esse assunto, de acordo com as diretrizes do MAPA de 2006, as governanças devem ser compostas por entidades relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais e de trabalhadores. Todavia, numa discussão sobre o papel das câmaras setoriais no contexto político e econômico atual, Marcusso ponderou a inexistência de entidades de expressiva representatividade dos trabalhadores e de defesa do consumidor (MARCUSO, 2018). Para o autor, dadas essas mudanças ocorridas nas atribuições das câmaras, o envolvimento da sociedade civil não patronal nessas instâncias será cada vez mais necessário para que a política agrícola tenha rebatimento efetivo e positivo na sociedade e no território (MARCURSSO, 2019).

Tratando especificamente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Carne do MAPA, a existência dela remonta a 2003, na cidade paulista de Ribeirão Preto. A presidência da entidade ficou a cargo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Como missão inicial, a câmara federal da carne deveria prezar pela harmonia entre os elos da cadeia, elevando seu nível de coordenação, de forma a

aumentar a equidade na distribuição dos benefícios por ela gerados (VILELA; ARAUJO, 2006).

Quadro 8 - Contribuições da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Carne Bovina para a Formulação de Políticas Públicas.

Pautas	Demandas
Aspectos Sanitários	Sistema de Defesa Sanitária Animal; Erradicação da Febre Aftosa, Brucelose, Tuberculose, Raiva e Clostridioses no país.
Rastreabilidade	Integração do Sisbov com as Secretarias Estaduais de Agricultura; Integração das Bases de Dados em um Único Sistema; Participação efetiva das Agências de Defesa Sanitária dos Estados.
Medidas Mercadológicas	Ações de <i>Marketing</i> Dirigidas; Novos Mecanismos de Comercialização, especialmente o Mercado Futuro; Programa de Qualidade da Indústria; Ampliação de Mercados e eliminação das restrições às exportações da carne brasileira.
Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	Modelagem de Sistemas de Produção; Desenvolvimento e aplicação de métodos e diagnósticos e de controle das principais doenças; desenvolvimento de alternativas para melhoria do abate e do processamento de carnes e de couro; Desenvolvimento de um sistema de classificação e tipificação de carcaça; Produção e desenvolvimento de equipamentos para os diferentes setores da Indústria; Desenvolvimento de novos produtos no processamento de carnes.
Crédito e Endividamento Rural	Crédito suficiente e com juros compatíveis; negociação do endividamento do setor.
Distorções entre os Elos da Cadeia	Harmonização dos elos da cadeia; Distribuição equilibrada dos ganhos; Estratégia de implantação de cooperativas de Abate;
Questão Tributária	Solução dos problemas tributários em nível Federal, Estadual e Municipal.
Negociações Internacionais	Integração entre o setor público e privado para definição de estratégias de negociações internacionais.
Capacitação	Definição de uma política de treinamento para os diferentes elos da cadeia.

Fonte: Vilela; Araujo, 2006

Para os representantes da época, a heterogeneidade do setor quanto aos recursos naturais e técnicos disponíveis comprometia o desenvolvimento e a integração da cadeia produtiva. O **quadro 8** sintetizou as principais pautas e demandas acordadas entre o Governo e a câmara federal a partir de 2006.

Como observado, o crescimento das exportações dos anos 2000 direcionou o foco da câmara para o combate de doenças e para a regularização das normas e procedimentos sanitários. Até 2007, os trabalhos da câmara ficaram concentrados na elaboração do programa de prevenção da EEB, ou doença da vaca louca, reestruturação do Sisbov e firmação de convênios com as unidades federativas para a execução das ações em favor da sanidade animal.

Nos anos posteriores, a agenda da governança em âmbito federal persistiu em assuntos correlatos ao controle do rebanho e qualidade da carne. Houve a elaboração do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, parceria com a Embrapa para o Centro de inteligência da Carne, construção de uma agenda estratégica para o mercado europeu visando as exportações da cota HQB⁵⁷, discussão de propostas para o Plano Agrícola e Pecuário do MAPA, e desenvolvimento de ações relativas à logística reversa⁵⁸.

Atualmente, a câmara setorial da carne do MAPA é composta por 24 instituições, que indicaram representantes para os cargos titulares e suplentes. São 16 instituições de interesse privado e 8 de órgãos públicos e empresas estatais. Junto com os membros oficiais, há a presença de entidades e empresas convidadas para as reuniões.

Entre as principais lideranças estão a CNA, exercendo o cargo da presidência, o Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPC) e a Associação Brasileira de Frigoríficos (ABRAFRIGO). Segundo Marcusso, há uma maior representatividade das entidades sediadas em São Paulo.⁵⁹ Considerando esse critério, 33% das associações estão sediadas em São Paulo, 7% no Paraná e 3% em Minas Gerais.

Isso demonstra a centralidade e a importância nas redes de poder concentradas no estado de São Paulo, mesmo a unidade federativa não apresentando o mesmo nível de importância em relação à quantidade de rebanho e à produção de

⁵⁷ *High Quality Beef* refere-se ao conceito para carne bovina de alta qualidade.

⁵⁸ Ações para o controle de geração de resíduos da indústria e do campo.

⁵⁹ Excluindo as instituições sediadas no Distrito Federal.

carne. Embora a atividade produtiva esteja distribuída no território nacional, com mais intensidade nos estados do Centro-Oeste, em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, é em São Paulo onde as empresas e associações têm seus escritórios para alcançar maiores ganhos industriais e mercados externos (MARCUSO, 2018). Além disso, é preciso destacar que, em parte, os donos dos rebanhos dos estados fronteiriços ainda mantenham residência no estado de São Paulo.

A força política de São Paulo na câmara federal não veio da mobilização conquistada na câmara setorial estadual. Isso porque, fazendo uma sobreposição das associações patronais em ambas as governanças, foi identificada a participação mútua apenas da ABIEC, SIDAN, ABC e SRB. Na maior parte das ocasiões, as associações indicavam representantes diferentes para cada uma das câmaras, com exceção da SRB, cujo representante de Brasília fora presidente da câmara setorial em São Paulo em 2003/2004 e membro titular da câmara setorial do MAPA.

Ainda assim, essa sobreposição representou o período de maior proximidade entre as duas governanças. De fato, havia uma representação da CSCB para o nível federal. Passada essa confluência, a relação foi estabelecida apenas com a participação esporádica de membros da CODEAGRO/SP, da APTA/SP e do IEA/SP, na categoria de convidados. Isso significa também que, sobre o assunto das câmaras setoriais, a integração política entre as unidades federativas e o MAPA tem acontecido efetivamente através das associações patronais e, ao segundo plano, com as secretarias de agriculturas estaduais.

A título de comparação, notou-se que ambas as câmaras tiveram seus esforços empenhados em demandas semelhantes à sanidade animal, reestruturação do sistema de certificação e rastreabilidade e desenvolvimento de novas práticas agrícolas. Além disso, a dificuldade de representar outros segmentos da sociedade civil foi uma conveniente fragilidade compartilhada em nível estadual e federal. A câmara setorial do MAPA se mostrou mais duradoura, realizando reuniões até 2020. Ainda em funcionamento, a governança federal recebeu mais reconhecimento e mais apoio técnico do Ministério, algo não ocorrido na SAA/SP. Basta lembrar que, entre 2005 e 2019, a pasta da agricultura foi chefiada por 10 ministros, em 4 governos diferentes.

4.3 Uma Política Pública com capacidade de ação efetiva?

Em continuidade com a abordagem metodológica, o objetivo nesta etapa é de identificar a capacidade de ação e a efetividade da governança territorial, compreendendo as resoluções encontradas nesse ambiente mediante os desafios e obstáculos existentes em cada momento. Assim, procura-se identificar as situações de concertação social, entendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, mediante procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.

Nesse processo, estima-se encontrar a definição dos pactos e acordo coletivos resultantes da negociação entre os atores e suas estratégias de ação. Por isso, definem-se como pacto socioterritorial os acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados à definição do seu projeto de desenvolvimento futuro (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

Como mencionado no item anterior, a história da CSCB foi segmentada em 3 momentos distintos. As informações foram coletadas por meio das atas das reuniões, anexos de atas, documentos oficiais, *folders* de divulgação e reportagens.

4.3.1 De 1997 a 2000

Nesse primeiro período, três assuntos dominaram as pautas das reuniões da CSCB: as ações para o controle sanitário, a nova legislação sobre tributação da venda de animais para os frigoríficos e o *marketing* para o aumento do consumo de carne e valorização da “carne paulista”.

Ainda em 1997, a SAA/SP solicitou o auxílio da Câmara Setorial para o Programa de abate de gado inspecionado e regionalizado, que objetivou modificar o controle sanitário do abate de animais, reduzindo a clandestinidade e a fuga de tributos fiscais. Assim, o controle do abate estaria nos frigoríficos; em cidades onde não há unidades, o abate seria destinado a matadouros regionais, por meio de um consórcio de municípios. A CSCB teria o papel de articulação da cadeia produtiva e cobrança da fiscalização das novas normativas, sobretudo em nível municipal.

A Câmara Setorial precisa avançar na discussão do tema para implementar medidas de minimização desse problema que impacta o futuro do setor em São Paulo; existe concorrência desleal dos abatedouros municipais com os frigoríficos regularmente instalados e com o comércio de carnes, permitindo a existência da clandestinidade e favorecendo a sonegação dupla - de sanidade e de arrecadação (Ata da 2ª Reunião da CSCB, 1997, p. 3).

Como observado, o tema da clandestinidade teve grande relevância nos debates da CSCB. A entidade contou com o apoio do Ministério Público de São Paulo para o aprofundamento jurídico dessas questões, o que culminou na formação de um Grupo de Trabalho visando ao monitoramento das ações do programa da SAA/SP e à discussão entre os pares da governança. O grupo de trabalho foi composto pela FUNDEPEC, FASEP, SAA/SP, Ministério Público e os presidentes dos Conselhos de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo.

Outra questão referente ao abate dos animais foi a quebra do monopólio da FUNDEPEC no recolhimento das taxas de abate do estado de São Paulo. No intuito de aumentar o poder da iniciativa privada, o governo paulista propôs pulverizar as atribuições da FUNDEPEC às demais entidades associativas privadas do setor. Dessa forma, o controle e consequentemente os recursos e renúncias fiscais oriundos dos abates poderiam ser direcionados a outras entidades. Houve uma resistência muito grande dentro da CSCB contra a SAA/SP, pois havia o receio de enfraquecer o trabalho desenvolvido pela FUNDEPEC, sobretudo em relação ao combate à febre aftosa.

Para o governo estadual, a terceirização de atributos do estado à iniciativa privada, isto é, privatizações, era entendida como fator de competitividade da máquina pública. Nessa discordância, não houve ações propositivas dentro da CSCB.

Nesse período, houve também a elaboração do Programa de Qualidade Genética e Sanitária do Rebanho, em parceria com o Instituto de Zootecnia de São Paulo. O objetivo era promover o desenvolvimento genético e controle de qualidade dos animais para pequenos produtores do estado por meio da troca de reprodutores e inspeção veterinária de seus animais. O programa envolveria a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, entidades de classe do estado e o Instituto de Zootecnia.

Outra temática presente na Câmara foi a tributária, em especial o ICMS. Foi identificada uma preocupação dos pecuaristas que confinam o gado para engorda de

que a alíquota do ICMS estava promovendo um êxodo do rebanho para outros estados.

[...] uma vez que São Paulo apenas produz 1/3 do gado abatido no estado (33% são importados de outros estados para recria e engorda, 33% é importado para terminação), sendo que, por outro lado, o maior parque frigorífico e o maior centro consumidor estão em território bandeirante (Ata da 3ª Reunião da CSCB, 1998, p. 2).

A narrativa construída na CS tentou atrelar a falta de competitividade à carga tributária paulista. A CSCB criou um Grupo de Trabalho para debater o assunto e, posteriormente, enviou solicitações à SAA/SP para criar um programa de recuperação de créditos de ICMS, voltados a insumos e outros materiais necessários à atividade pecuarista. O GT também ficou responsável por apresentar uma proposta de recuperação do crédito do ICMS recolhido em operações interestaduais de compra e venda de gado.

Além disso, a CSCB encaminhou outras solicitações à SAA/SP referentes à tributação. Uma delas foi o pedido de adequação do Demonstrativo de Movimentação de Gado (DMG) para que o Guia de Trânsito Animal (GTA) seguindo os mesmos critérios do MAPA, na tentativa de facilitar o cumprimento das exigências normativas e para reduzir os custos tributários para animais vindos de outros estados. Esse pedido foi liderado pelos pecuaristas que reclamavam sobre a exigência da SAA/SP em cobrar o GTA de fora do estado e abatidos em São Paulo.

Por iniciativa do novo presidente da Câmara Setorial, Manuel Henrique Farias Ramos, a promoção do consumo de carne e segurança sanitária da cadeia produtiva paulista entrou na pauta de discussões. Com essa iniciativa, a CSCB propunha aumentar o consumo de carne no Brasil e a imagem do produto como alimento saudável. Foi criado um Grupo de Trabalho sobre *marketing*, e seu objetivo era: a captação de recursos, pesquisa técnica sobre o consumo de carne e a contratação de uma empresa para traçar o planejamento estratégico da campanha.

O pré-projeto estava baseado em 3 aspectos: conceito de cadeia produtiva, rastreabilidade e certificação. Com isso, o objetivo era mitigar aspectos considerados negativos do ramo da carne bovina, como a falta de compreensão dos benefícios do consumo da carne, a concorrência com outras carnes mais baratas e a preocupação

de doenças, como a doença da “vaca louca”. Também havia o interesse de valorizar produtos com certificação, o que demonstraria a sanidade dos animais e o padrão de qualidade do rebanho paulista.

Como resultado, houve divergência entre os atores referente aos elos da cadeia produtiva. Enquanto a presidência, que também representava o comércio varejista, defendia a ação do rebanho até os abatedouros, açougues e supermercados, alguns pecuaristas desejavam uma ação mais restrita ao controle de rebanho. O argumento desses pecuaristas era a dimensão do projeto de *marketing*, pois uma ação mais restrita seria mais fácil de executar, teria menor custo e seria mais eficiente. Todavia, pela dificuldade de recursos financeiros, o projeto não foi levado adiante.

Outra ação de *marketing* proposta foi feita pelo representante do instituto de Zootecnia de São Paulo. Foi apresentado o Programa de Incentivo à Pecuária de Corte, que visava promover a rastreabilidade da carne no estado. O intuito era disseminar essa prática, já que apenas as grandes redes de supermercados usavam este recurso para promover a venda de carne. Esse programa do IZ seria apreciado pela CSCB.

O **quadro 9** sintetiza as ações e os acordos firmados nesse primeiro período.

Quadro 9 - Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 1997-2000

Tema em debate	Projetos e proposições	Ações realizadas
Controle Sanitário	Combate à clandestinidade dos abates e a sonegação de impostos.	Grupo de Trabalho.
	Manter a vigilância sobre a Febre Aftosa.	Sem ações da câmara setorial.
	Mudança na fiscalização dos abates.	Sem ações da câmara setorial.
	Programa de qualidade genética e sanitária do rebanho para pequenos produtores.	Em elaboração conjunta com o IZ.
Questão Tributária	Impedir o êxodo de rebanho de confinamento para outros estados em detrimento da cobrança do ICMS.	Criação de um Grupo de Trabalho.
		Atuação junto à SAA/SP para criar um programa de recuperação de créditos de ICMS.
	Mudanças no Demonstrativo de Movimentação de Gado e cobrança do Guia de Trânsito Animal, visando a redução de tributos da pecuária paulista.	Cobrança na SAA/SP para adequação das exigências do GTA.
Marketing da carne bovina	Aumentar o consumo de carne bovina e valorizar o produto estadual.	Grupo de Trabalho e apresentação de um pré-projeto. Pouca adesão e poucos resultados, dada a ausência de recursos.
	Programa de Incentivo à Pecuária de Corte.	Proposta do IZ, sem ações da Câmara Setorial.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante do apresentado, é possível afirmar o interesse da Câmara em promover ações que garantam a qualidade da carne bovina e a manutenção dos padrões de controle. Todas essas medidas buscaram o aumento do consumo interno e das exportações de carne. As discussões tributárias se alinharam ao discurso da competitividade do setor. Todavia, conclui-se que as ações mais efetivas vieram nesse primeiro momento, externamente à CSCB, vistas nas mudanças legislativas dos tributos no controle de abate clandestino e até nas estratégias de *marketing*. As

propostas chegaram definidas até a câmara e, então, discutiam-se as ações possíveis. Quanto às propostas internas, os resultados foram modestos no campo das ideias.

Portanto, os atores tiveram dificuldade em traçar pactos coletivos; as divergências internas, entretanto, não resultaram em problemas ou entraves efetivamente. Embora houvesse familiaridade entre parte dos atores, eles estavam habituados a representar suas respectivas entidades. Tratava-se de um momento de aprendizado e conhecimento mútuo daquela nova instância de negociação.

4.3.2 De 2001 a 2009

Esse período certamente foi marcado pela maior periodicidade das reuniões e eventos da Câmara Setorial de Carne do estado de São Paulo. Além do maior número de reuniões oficiais, também foi o momento de maior quantidade de participantes da governança, como apresentado no quadro 3.

O ano de 2001 não foi de muitas decisões para a Câmara Setorial, que limitou esforços na discussão de temas relevantes à pecuária de corte. As questões mais relevantes foram:

- I. O panorama da época e as projeções para o setor, discutindo estratégias para fomentar as exportações;
- II. A valorização do setor e a necessidade de trazer os frigoríficos para as discussões da Câmara; também foi discutida a necessidade de apoio aos pecuaristas, já que, segundo o presidente, somente a pecuária de corte tinha gerado 8,5 mil empregos diretos;
- III. Necessidade de uma pesquisa de mercado em São Paulo para detectar o que o consumidor quer;
- IV. Campanhas de vacinação contra a febre aftosa. São cinco anos em São Paulo sem febre aftosa.

No ano de 2002, mais uma vez a Câmara precisou reagir às demandas do Estado, desta vez vindas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que elaborou a proposta do Sisbov, o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina. Através das Instruções Normativas nº 1(09/01/02) e nº 21

(26/02/02), o MAPA pretendia criar um conjunto de procedimentos adotados para rastreabilidade do rebanho, para caracterizar a origem, o estado sanitário, a produção e a produtividade da pecuária nacional e a segurança dos alimentos provenientes dessa exploração econômica. Por trás desse sistema, o governo brasileiro objetivava criar um sistema nacional para controle sanitário e qualidade do produto visando ao aumento das exportações, sobretudo para a União Europeia.

Essas novas medidas chegaram com muitas ressalvas e dúvidas à CSCB, principalmente pelo fato de o estado de São Paulo já possuir um sistema de certificação. Segundo a diretoria da CSCB, a rastreabilidade é benéfica, porém seria de responsabilidade de toda a cadeia, e o produtor não poderia pagar a conta sozinho. Com posicionamentos distintos no grupo, em especial a relutância dos pecuaristas, e com inúmeras dúvidas perante a nova legislação, a Câmara criou um Grupo de Trabalho para discutir especificamente esse assunto antes de enviar um parecer à SAA/SP e iniciar um diálogo com o MAPA. Esse GT encaminhou propostas de alterações normativas ao ministério, sobretudo pontos referentes à Guia de Trânsito Animal.

Em 2003, a CSCB realizou uma discussão com o então Deputado Estadual Geraldo Vinholi (PDT), autor da lei 12.223, de 11/01/2006, para desenvolver programas, projetos e atividades visando incentivar os criadores de gado bovino a integrar o Sisbov. Na ocasião, houve uma articulação da Câmara com o gabinete do deputado para endossar junto ao poder legislativo o projeto de lei que auxiliasse os produtores no novo sistema de rastreamento do MAPA. A CSCB trabalhou bastante a formação e orientação dos seus membros acerca do Sisbov nos anos de 2004, 2005 e 2006, com palestras e *workshop*.

Atualmente o Sisbov tem mostrado grande importância no rastreamento e supervisão da identificação dos rebanhos, contribuindo bastante para as exportações ao velho continente. O órgão responsável pela regulamentação e implementação do sistema é a Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA. A adesão é voluntária para todos os segmentos da cadeia produtiva da carne bovina e bubalina.

Para se ter uma ideia da importância do Sisbov, apenas em 2006 o estado do Mato Grosso se engajou na implantação das regras para o sistema de rastreamento, o que colaborou significativamente para o aumento das exportações (SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2006). Ainda assim, uma parcela

significativa das propriedades não possui certificação para exportação ao bloco europeu. Isso certamente traz alguns prejuízos ao setor por não atingir um mercado consumidor em potencial, já que 50% da cota Hilton⁶⁰ brasileira não foi atingida em 2019 (ROMANHUK, 2020). Em 2017, o Brasil atingiu 16,7% do volume permitido, com 1,6 mil toneladas, segundo a *European Commission on Agriculture and Rural Development*.

O selo de qualidade “Produto São Paulo” foi uma estratégia elaborada em 2002 para melhorar a qualidade da carne no estado, em consonância com a estratégia de rastreabilidade adotada pelo MAPA. A política foi criada em 1999 e, naquele momento, a carne seria inserida na gama de produtos com selo de qualidade. Numa parceria com a SAA/SP e a Fundação Vanzolini, a CSCB passaria a ser responsável pela definição das normas e exigências do programa. A Associação Paulista de Supermercados iria contribuir com a difusão e o *marketing* do Produto São Paulo para a carne bovina.

Em decorrência dos casos de Febre Aftosa na Argentina e Paraguai no ano de 2003, a CSCB montou um Grupo de Trabalho com o MAPA para discutir o problema da doença e como definir estratégias para fiscalizar e controlar a entrada de animais provenientes desses países no estado de São Paulo e no Brasil.

Durante as reuniões da Câmara, houve alguns conflitos desvelados entre os representantes dos pecuaristas e a APAS, associação que representa os supermercados em São Paulo. Os representantes dos pecuaristas criticaram o poder exercido pelas grandes redes de supermercados, em que elas abusariam do poder de compra, dado o volume de carne comercializada. Os pecuaristas queriam a regulamentação desse segmento, algo semelhante ao controle de preços, e que a CSCB pensasse em ações voltadas à proteção das casas de carnes. Por outro lado, o representante da APAS contestou as alegações em uma reunião da CSCB. Ele mencionou que a entidade representa mais de 600 pequenos supermercadistas e apenas 3 grandes redes (Grupo Pão de Açúcar, Carrefour e Wal Mart); afirmou que é a lei da “oferta x procura” que regula os preços, e a entidade tem procurado fortalecer os pequenos proprietários. Nenhuma ação foi definida após as divergências.

⁶⁰ Volume limite de exportação de cortes bovinos de alta qualidade, provenientes de países credenciados, para a União Europeia (UE). A cota brasileira na União Europeia é de 10 mil toneladas de carne bovina.

Sob nova presidência, a câmara setorial pôde realizar mais reuniões. Entretanto, os resultados encontrados foram mais modestos. No ano de 2004, os GTs não apresentaram propostas inovadoras, reservando apenas a um GT sobre a Febre Aftosa para elaboração de um relatório técnico de prevenção à EEB, ou doença da vaca louca⁶¹. O relatório, a pedido da SAA/SP e do MAPA, apontou:

- I. As fragilidades do ministério quanto à fiscalização e apontamentos direcionados ao aumento de pesquisas referentes à doença BSE;
- II. O incentivo de laboratório e empresas para a produção de medicamentos;
- III. A proposição de um Fundo de proteção aos pecuaristas.

A Câmara debateu a Instrução Normativa 8 de 2004 do MAPA, que promovia mudanças na alimentação de ruminantes causada pelo risco de transmissão da BSE. Segundo a portaria, ficavam proibidas em todo o território nacional a produção, a comercialização e a utilização de produtos destinados à alimentação de ruminantes que contenham em sua composição proteínas e gorduras de origem animal. A CSCB elaborou um documento apontando a necessidade de uma boa regulamentação e fiscalização para torná-la exequível.

No restante dos trabalhos, as reuniões foram palco de seminários de capacitação e aprimoramento de técnicas aplicadas ao confinamento de gado, nutrição e genética no sistema de produção de carne a pasto. Também houve um debate sobre o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.

Com a reeleição do presidente Cesário Ramalho da Silva para o ano de 2005, a câmara setorial prosseguiu em conduta semelhante ao ano anterior, optando pelo diálogo e pela construção de pontes na tentativa de aumentar a *network* do grupo. Embora isso não esteja nas falas da diretoria, o período entre 2004 e 2005 foi marcado por uma grande quantidade de convidados em seminários nas reuniões oficiais da CSCB. Observou-se a presença mais ativa dos frigoríficos, do MAPA, da Embrapa, da ABNT, de técnicos em vacinas do SIDAN e de entidades de outras unidades da federação, como a Fundeppec de Goiás e a Famasul do Mato Grosso do Sul, por exemplo.

⁶¹ Encefalopatia espongiforme bovina.

Como mencionado no item anterior, nessa gestão a CSCB também procurou visibilidade. Houve a participação da imprensa em duas reuniões⁶², e a edição de 2005 da FEICORTE foi marcada por uma reunião ordinária da Câmara. A participação do presidente na comitiva brasileira enviada à Europa para discussão de acordos acerca das ações contra febre aftosa também endossa essa tentativa de expandir as redes da governança para além do território paulista.

Da mesma forma, poucos projetos foram firmados pelo coletivo⁶³ e nenhum dos embates identificados surtiu, de fato, resultados positivos. Pode-se inferir que essa inércia, ou ausência de resposta aos conflitos, pode prejudicar a confiança interna da própria CSCB.

Um conflito exposto em 2005 foi a relação de descontentamento entre pecuaristas e frigoríficos. Representantes do grupo Marfrig, Independência e Bertin estiveram presentes em algumas reuniões e apresentaram seus respectivos *programas de bonificação*. De modo sucinto, esses programas visavam premiar os rebanhos de melhor qualidade a partir de uma classificação definida por cada frigorífico. Em todas as ocasiões, os pecuaristas fizeram críticas aos grupos industriais, alegando as altas exigências requeridas perante a fraca remuneração da recompensa. Foi apontada a necessidade de revisão dos critérios e dos prêmios junto aos demais membros da cadeia. Segundo eles, os frigoríficos cresceram e expandiram seus mercados em decorrência do crescimento da própria atividade pecuarista e melhoramento do rebanho, e isso deveria ser revertido no preço da carcaça.

A presidência de Constantino Ajimasto Júnior em 2006 trouxe mudanças no foco da CSCB. A pauta principal era a defesa da cadeia produtiva de carne do estado de São Paulo e o aumento das exportações. A mudança do tom das reuniões revelou uma cobrança sobre a SAA/SP e sobre o governo do estado de São Paulo, chefiado por Claudio Lembo, pedindo agilidade na certificação do rebanho, informatização das informações para inserção no Sisbov e investimento em recursos humanos. Segundo o novo presidente,

⁶² Canal Rural e Terra Viva

⁶³ Houve uma promessa de parceria com a ABNT para a criação de um fórum para normatizar a classificação de carcaça a fim de constituir uma norma técnica brasileira.

Nossas barreiras interestaduais precisam de mais profissionais e infraestrutura. Vamos cobrar do governo paulista decisão sobre o fortalecimento de nossas equipes sanitárias. É necessário definir a estratégia de defesa da pecuária paulista antes da chegada da missão europeia (PÁGINA RURAL, 2006, s/p).

Para o planejamento das ações, foi instituída uma Comissão Especial com presença do MAPA. O objetivo era a elaboração de um documento contendo dois pontos fundamentais:

I. Como melhorar o engajamento da SAA/SP no Sisbov, ampliando os pontos de atendimento. Essa era uma reivindicação de vários membros da Câmara que cobravam do governo apoio no processo de certificação;

II. Relatório sobre as necessidades de melhora técnica, estrutural e informativa destinadas à Secretaria da Agricultura e Abastecimento de São Paulo.

Com essa designação, em 2007, a CSCB concentrou os esforços na corrida regulatória da certificação e rastreamento animal para fomentar as exportações de frigoríficos e pecuaristas. Para isso, a câmara buscou uma aproximação com a Fiesp, a BM&F Bovespa e a Embrapa.

A parceria com a Fiesp foi para organizar uma frente paulista em defesa das exportações dos setores da agroindústria do estado, com foco na pecuária. O objetivo da ação era organizar uma auditoria sobre as condições sanitárias de São Paulo e, então, exigir do Governo Federal apoio para a liberação das barreiras às exportações do setor. Essa frente estava estruturada em dois eixos: utilizar as universidades públicas (USP, UNICAMP e UNESP) para realizar uma avaliação de risco sobre a infecção da febre aftosa em carne desossada produzida em estabelecimentos habilitados para a União Europeia localizados em São Paulo; e fortalecer as ações integradas para implementação da estratégia mundial do alimento seguro “da fazenda à mesa”.

O Plano São Paulo Risco Zero foi uma proposta da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo em resposta à CSCB acerca das novas demandas de certificação e garantia da sanidade dos animais. O plano previa o desenvolvimento de um sistema de cadastro inteligente de propriedades, produtores e rebanho para facilitar a emissão de GTA, fazendo, inclusive, emissões via internet. Na visão da

SAA/SP e da CSCB, esse plano poderia pressionar o Governo Federal a iniciar o processo de estadualização do Sisbov, em que o estado de São Paulo ficaria separado das demais unidades federativas, e, assim, a garantia da origem do animal seria de responsabilidade da organização interna. Tudo isso para acelerar a reabertura do comércio com a comunidade europeia.

Ao que tudo indica, as preocupações com o pacto federativo parecem esquecidas nesses termos. Pensar o estado paulista isoladamente e exigir a liberação das exportações de carne desse modo é um erro. As relações comerciais são estabelecidas em âmbito nacional, e as barreiras sanitárias, bem como o arcabouço regulatório, devem ser construídas em conjunto. Em outras palavras, os interesses dos territórios não podem prevalecer sobre os interesses do restante da nação. Apesar dos ensejos, esse debate não prosseguiu na câmara. Atualmente, a GTA pode ser emitida em qualquer unidade da Diretoria de Sanidade Agropecuária ou utilizando o sistema de Defesa On-line.

Como atividades secundárias, a CSCB promoveu encontros para o melhoramento das técnicas utilizadas nos rebanhos e de incentivo às exportações. Foram realizadas reuniões com a Embrapa de São Paulo e São Carlos sobre boas práticas agropecuárias e palestras com representantes da BM&F Bovespa sobre o funcionamento do mercado de valores futuros.⁶⁴

A CSCB atuou como instituição intercessora de alguns municípios perante a SAA/SP. Os municípios de Casa Branca, Santa Rosa do Viterbo, Tambaú, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Cruz das Palmeiras, Santo Antônio do Jardim e Espírito Santo do Pinhal, por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural desta região, solicitaram na câmara setorial apoio pela isenção ou redução do valor mínimo de pauta para animais com destino a matadouros municipais. A CSCB formalizou o pedido e enviou à CDA para definição de um parecer, antes de ser encaminhado à Secretaria Estadual da Fazenda.

⁶⁴ O número de contratos de boi firmados no mercado futuro foi o segundo maior da instituição em 2006, ficando atrás somente do café.

Quadro 10 - Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 2001-2009.

Tema em debate	Projetos e proposições	Ações realizadas
Rastreamento do rebanho	Sistema nacional de rastreamento animal.	Grupo de Trabalho e posicionamento favorável encaminhado à SSA/SP e MAPA.
		Articulação com o poder legislativo para aprovação da lei 12.223, de 11/01/2006, que desenvolve programas visando incentivar os criadores de gado bovino a integrar o Sisbov.
	Aumento da qualidade e do consumo de carne bovina.	Selo de Qualidade: Produto São Paulo.
Febre Aftosa e BSE	Aumentar a campanha contra a febre aftosa.	Grupo de Trabalho integrado entre CSCB e o MAPA.
		Expansão do número de laboratórios credenciados junto ao MAPA.
	Avaliação dos riscos da doença da vaca louca no Brasil.	Relatório técnico enviado aos organismos competentes e proposta de criação de um fundo para a pecuária envolvendo os setores da cadeia produtiva.
Sisbov	Auxiliar a introdução do novo sistema de certificação e rastreamento do MAPA.	cursos e palestras voltados à formação dos membros da Câmara Setorial.
	Cobrar suporte e melhorias de infraestruturas físicas e informacionais do estado.	Comissão Especial para elaboração de documento sobre as demandas do setor.
		Plano São Paulo Risco Zero.
Exportações	Eliminar as barreiras sanitárias que dificultam a certificação animal.	Parceria com a Fiesp para a formação da frente paulista da agropecuária.
	Promover ações de incentivo à exportação.	Cursos e palestras com a Embrapa e a BM&F.
	Auxiliar os produtores a produzir dentro dos padrões internacionais.	Protocolo de Boas Práticas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 2007, a câmara criou três Grupos de Trabalho: Tipificação de Carcaça, Fundo Indenizatório e Questão Tributária. A proposta foi criar frentes simultâneas de trabalho para discutir esses temas nos anos seguintes. Entretanto, os três GTs não apresentaram resultados concretos até o ano de 2009. O plano de melhoramento

genético pretendido também foi uma ação pouco trabalhada em reuniões e sem espaço na agenda do grupo.

Para finalizar, 2008 e 2009 foram anos novamente de muitos debates, apresentações e participações da câmara em eventos agropecuários. A chegada do SIRAN à presidência da governança indicou tanto uma mudança política para a entidade como uma mudança de agenda.

4.3.3 De 2010 a 2018

Nesse período em questão, o setor da pecuária esteve em meio a grandes transformações em seu mercado. O crescimento econômico nacional repercutia também no consumo de carne, no investimento da indústria e no aumento das exportações, principalmente para países emergentes, como a China. Como dito anteriormente, os investimentos do BNDES incentivaram o processo de fusão e aquisições de frigoríficos no país, o que resultou em grandes grupos econômicos internacionais.

A informação passou a ser ferramenta valiosa no mercado do gado de corte. Isso pode ser confirmado no aperfeiçoamento da sistematização das normas e procedimentos para certificação sanitária, que elevaram as exportações de carne; pelo aumento dos contratos firmados na bolsa de mercados futuros, o que ampliou a arena de negociação e garantia de preço dos rebanhos; e pela evolução do melhoramento genético de embriões e outras técnicas para a engorda do gado.

Sobre as ações da câmara nesse último recorte temporal, verificou-se uma diminuição dos encontros e do número de membros ativos. Até 2012, os GTs não apresentaram nenhum projeto ou proposta de lei ou campanha. Pela análise dos documentos oficiais, a governança atuou estritamente como fórum de discussão. Isto é, as reuniões se tornaram um local de encontro dos representantes das entidades patronais que discutiam o cenário atual do complexo agropecuário, realizavam seminários de projeções de mercado e de experiências bem-sucedidas.

Outra característica desse período foi a atenção dada aos apelos dos atores. Não havia qualquer sistematização das demandas explicitadas nas reuniões nem a autorização para os encaminhamentos aos GTs ou à própria SAA/SP. Sem uma organização, os apontamentos e questionamentos pareciam meros desabafos.

Uma discussão emblemática, e inédita no grupo, foi a questão ambiental. Em três ocasiões distintas, os atores fizeram críticas às normas ambientais e aos discursos ambientalistas. As críticas foram direcionadas à legislação da área de reserva legal, às normas estaduais de proteção de espécies contra a bioinvasão, às pesquisas sobre a taxa de metano liberada pelos rebanhos, e às notícias sobre o desmatamento.

O último registro oficial encontrado da CSCB foi em 2015, e nele as queixas quanto ao ICMS ganharam amplitude. Em decorrência da queda do rebanho de corte, foi organizado um Grupo de Trabalho para elaborar uma proposta de alteração da normativa para uso integral do crédito de ICMS na compra de bens utilizáveis na produção. Além disso, a proposta consistia também em um levantamento técnico sobre a dimensão do rebanho paulista e o número de abates para identificar o real declínio do volume de corte para, então, traçar um panorama atual do setor pecuarista em São Paulo.

Quadro 11 - Pactos socioterritoriais da Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo 2010-2018

Tema em debate	Projetos e proposições	Ações realizadas
ICMS	Diminuir a carga tributária, dada a conjuntura atual do estado de São Paulo para o gado de corte.	Grupo de Trabalho para levantamento Técnico.
		Proposta de uso integral dos créditos do ICMS para aquisição de bens de produção.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante do que foi apresentado, é possível afirmar que a CSCB exerceu um papel ativo, que contribuiu para a modernização e o aumento da competitividade da pecuária no estado de São Paulo. Os pactos e projetos firmados durante os dois primeiros períodos foram mais coerentes com a realidade exigida, e muitas das propostas surtiram efeitos em políticas públicas do estado de São Paulo. A interlocução com a Câmara Setorial Federal e com o Ministério da Agricultura e Abastecimento demonstrou um elevado grau de articulação da governança. Essa articulação também foi vista internamente, com o Instituto de Zootecnia, Instituto de Biologia, Embrapa, Fiesp, BM&F e outras entidades patronais da cadeia produtiva.

Entretanto, a câmara não se mostrou capaz de resolver os conflitos existentes entre os diferentes atores. Houve uma prevalência das entidades representantes dos pecuaristas, o que provocou um distanciamento das representantes do comércio e uma ruptura com a indústria da carne. Outras relações conflitantes nem sequer chegaram à CSCB, como os processos trabalhistas enfrentados por alguns frigoríficos, a questão fundiária e a concorrência com a cana-de-açúcar.

Para os representantes da pecuária araçatubense, não foi possível abarcar todos os problemas da cadeia produtiva por falta de tempo e oportunidade, uma vez que, se a câmara “abraçasse o mundo”, não teria foco suficiente para resolver qualquer problema. Além disso, a entidade sempre considerou o pecuarista como o maior prejudicado de toda a cadeia produtiva, e, por isso, “merecia mais atenção em relação aos demais”. Ainda segundo a entidade, um dos motivos da desmobilização do setor foi a morosidade da SAA/SP em resolver questões apresentadas pela câmara, porém não entendeu a hegemonia pecuarista da governança como um problema.⁶⁵

Esses argumentos reforçam a ideia sobre participação e representatividade. Os atores agem seguindo seus interesses e objetivos dentro da estrutura de governança e são as relações constituídas – seja de cooperação, disputa ou ruptura – dentro dessa instância de negociação que definirão os projetos coletivos. A efetividade desses acordos e o alcance dos resultados até firmarem como recursos específicos dos territórios dependerá da coordenação e da interlocução com os agentes envolvidos externamente à governança.

Considerando isso, ficou nítida nesse terceiro período a perda de representatividade da CSCB e ausência de cooperação. A sobreposição de um grupo social sobre os outros monopolizou as bandeiras da câmara setoriais. A falta de diálogo resultante disso corroeu a solidariedade por extensão.

⁶⁵ Para o sindicato, a governança representava os interesses de classe, pois havia uma confiança na instituição. A desarticulação da câmara, nessa perspectiva, foi atribuída à lentidão, ao desinteresse do estado e ao desinteresse de outros atores.

4.4 Os reflexos do desenvolvimento no território. De que Governança estamos falando?

No campo da política pública, os resultados obtidos devem ser tão importantes quanto a compreensão das tomadas de decisões, uma vez que consistem em um mecanismo de avaliação da eficácia e da efetividade do poder estatal. Nesse caminho, há um longo trabalho em desenvolver indicadores capazes de mensurar as transformações sociais decorrentes das ações políticas, envolvendo desde uma identificação de uma série histórica, passando pela definição de conjecturas atuais, até a projeção de cenários futuros. É preciso ter ciência de que a sociedade apresenta múltiplas faces e múltiplos interesses, e que toda avaliação de uma política pública é, por natureza, ideológica.

Sem ter essa pretensão, mas ciente do caráter ideológico, este trabalho procurou trazer uma sistematização das ações e dos movimentos condicionados pela governança territorial, refletindo tais atitudes sobre o desenvolvimento territorial.

Como já mencionado, tanto a cadeia quanto o território da carne bovina – e toda a agropecuária brasileira – passaram por inúmeras transformações nas últimas três décadas, e isso trouxe muitas expectativas sobre o desempenho da Câmara Setorial de Carne bovina do estado de São Paulo. Afinal, trata-se de um setor importante para a economia brasileira, com inúmeros desafios a serem superados.

A pesquisa bibliográfica, documental e o trabalho de campo deram embasamento para refletir sobre o desempenho da CSCB à luz das expectativas atribuídas a ela e outras modalidades de governança. Com esse referencial, afirma-se que as ações da câmara setorial da carne repercutiram vantagens e desvantagens para o desenvolvimento territorial.

Inicialmente, retoma-se o caráter *privado-coletivo*, extraído do quadro 4, que classificou a câmara a partir da organização formal do bloco socioterritorial. A relação entre o papel das entidades patronais e do Estado foi cooperativa e muito ocasionalmente conflituosa, isso porque a ideologia de governo do Estado de São Paulo predispunha o protagonismo à iniciativa privada. Desse modo, os projetos e pactos originados pela CSCB foram assertivos na competitividade do setor produtivo.

Alguns gargalos da cadeia produtiva, como os abates clandestinos, a ausência de um sistema eficiente de certificação e as barreiras à exportação, estiveram

presentes na agenda da câmara e resultaram em propostas sólidas direcionadas aos órgãos competentes. O momento de expansão do setor coincide, assim, como o momento de maior coordenação e de cooperação, entre 2000 e 2007. As políticas lançadas pelo governo estadual refletiram os acordos obtidos na câmara, sendo o Selo Produto São Paulo e a modernização do sistema de certificação os casos mais significativos. A governança conseguiu, de fato, resultados propositivos em sua história que contribuíram para a melhoria dos rebanhos e a inserção de pecuaristas no comércio internacional.

A CSCB foi um instrumento de comunicação mais acessível (e até certo ponto democrático) para com o governo estadual e o ministério da agricultura. Isso foi identificado na pesquisa e reconhecido pelo SIRAN, que responde pelos pecuaristas da alta noroeste. A câmara facilitou o acesso à informação para pecuaristas de várias regiões, colaborando para a orientação de novas práticas de produção, para a disseminação de conhecimento científico aplicável à pecuária pelos institutos de Zootecnia e de Biologia, e para a inserção na bolsa de mercados futuros.

O caráter coletivo atribuído à câmara indica que não há o monopólio da informação nem do poder exercido dentro dela. Também não foi identificada a exclusividade de um ator ou grupo econômico com força dominante sobre os demais membros. Na CSCB houve um grupo heterodoxo de atores privados, com prevalência do setor primário, além do poder executivo estatal, suas agências e instituições de pesquisa.

Observando a cadeia produtiva, é possível afirmar que até 2009 a representatividade dos atores privados era satisfatória, pois havia representantes dos produtores, das empresas de nutrição animal, da genética, veterinária, indústria e do comércio.

Já o caráter privado corresponde à ação e à força dos atores dentro da câmara setorial, que, no caso em estudo, são as associações patronais. Mesmo com o aparelho do Estado, a motivação da câmara sempre foi o setor privado, isto é, são eles que ditam o sentido à governança. Dessa perspectiva resultaram algumas desvantagens sobre o desempenho da câmara setorial, que acarretaram algumas limitações ao modelo de governança.

Como desde o início o governo de São Paulo não teve o propósito de atrair a sociedade civil para esse tipo de política, foi identificada na CSCB apenas a presença

de um sindicato de trabalhadores, em uma única reunião da câmara e sem qualquer repercussão. Não foi identificada também qualquer referência ou menção à categoria de trabalhadores da indústria de carnes ou da precarização do trabalho no campo. A Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Estado de São Paulo, importante entidade sindical que sempre representou os trabalhadores de abatedouros, matadouros-frigoríficos e indústrias do frio em convenções coletivas por melhorias das condições de trabalho e aumento salarial, em nenhum momento foi convidada para se envolver com a câmara setorial da carne.

Aliás, pelo que se encontrou das reuniões, o Movimento dos Sem-Terra foi visto como organização a ser combatida pelos pecuaristas, assim como as organizações ligadas ao meio ambiente. Se, para as teorias utilizadas nesta pesquisa, a inserção da sociedade civil organizada e da classe trabalhadora é algo fundamental para as políticas públicas, dando condições menos injustas à correlação de forças, para os envolvidos com a câmara setorial apenas o “mercado” seria capaz de trazer mais êxito às políticas públicas.

Dadas essas características, atribui-se à CSCB uma ideologia liberal e conservadora. Liberal pela ideia de que apenas o mercado pode dar racionalidade ao Estado, e conservadora pela postura adotada perante temas de interesse social e sustentabilidade.

Outra desvantagem diz respeito ao envolvimento das instituições locais e regionais dentro da governança. Foi muito baixa a participação e a representatividade de entidades locais, mais próximas ao território, como as prefeituras municipais (e órgãos relacionados), por exemplo. Outra fragilidade foi a ausência dos sindicatos dos trabalhadores rurais de municípios com forte peso pecuarista, dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e dos Sindicatos de Trabalhadores da Indústria de Alimentos⁶⁶. A participação de prefeituras ficou restrita a um pequeno grupo de municípios da região de Casa Branca, Tambaú e Espírito Santo do Pinhal. Houve a participação pontual de associações locais de Araçatuba, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e da região do Vale do Paraíba.

O envolvimento desses segmentos, por estarem na rotina urbana e social dos territórios, poderia resultar em projetos locais em benefício da competitividade dos

⁶⁶ Podemos citar a ausência dos Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Araçatuba, de Olímpia, de São José do Rio Preto, de Presidente Prudente e Piracicaba.

atores locais, que não tinham representatividade na câmara. Além de dar legitimidade e visibilidade à instância de negociação, seria um canal de comunicação entre as políticas do governo e os territórios, além de uma nova oportunidade para a captação de recursos. No caso de Araçatuba, a prefeitura sempre teve uma relação muito próxima com o SIRAN, tanto na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário quanto na organização de eventos do setor. Mesmo com a liderança desse sindicato na CSCB, não foi vislumbrada uma proximidade da prefeitura de Araçatuba com a governança. Em todos os anos em que o SIRAN esteve à frente da câmara setorial, a prefeitura participou apenas de uma reunião, realizada em seu território.

Após essas considerações, apresenta-se a seguir uma avaliação da CSCB a partir dos princípios básicos de uma boa governança territorial. Essa metodologia foi proposta por Pires (2015) com o objetivo de identificar alguns atributos considerados chave para o funcionamento dessas instâncias de participação política, que parte de princípios isonômicos, contextuais e tem como fundamento um modelo de governança democrática e tripartite.

Quadro 12 - Princípios básicos da governança territorial e fundamentos para uma governança democrática e tripartite

Princípios Básicos	Características
Foco	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.
Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc.), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.
Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar

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

Fonte: Pires (2015). Relatório Final da Pesquisa FAPESP (Processo 11/50837-9), a partir de vários autores.

Para que haja a possibilidade de comparação, a avaliação definiu cinco faixas qualitativas de classificação para cada princípio: Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta. Essa classificação foi definida a partir dos resultados obtidos neste trabalho. O **quadro 13** sintetiza esse esforço acadêmico e apresenta a avaliação da CSCB segundo os princípios básicos da governança territorial.

Quadro 13 - Princípios básicos da governança territorial e fundamentos para uma governança democrática e tripartite

Princípios Básicos	Características	Classificação
Foco	A CSCB sempre teve em seu objetivo a defesa da cadeia produtiva da carne bovina. O foco das ações alternou em alguns momentos, de acordo com a orientação da diretoria da governança.	Média
Mecanismos	Em quase todos os momentos, a Câmara manteve-se estruturada, com reuniões periódicas, Grupos de Trabalhos e Comissões Especiais. Transitou de forma contida em outras instâncias e escalas geográficas.	Média-Alta
Transparência	Havia transparência na divulgação das informações das diretorias perante os membros, bem como a publicização da maioria dos documentos oficiais e estudos realizados. Na última gestão, não houve processo eleitoral para nova diretoria, e o acesso às informações da câmara ficou mais escasso, assim como o trabalho desenvolvido pelos GTs.	Média
Participação	A fraca presença da classe trabalhadora e das prefeituras locais e a ausência de movimentos sociais foram pontos fracos da câmara. As associações patronais locais/regionais também tiveram pouca participação. Destaque para as entidades patronais estaduais e nacionais.	Média-Baixa
Representatividade	Diante daqueles atores envolvidos, a representatividade foi considerada mediana. Pecuáristas sentiram-se bem representados e formaram maioria no grupo; os demais nem tanto. A representatividade dos territórios foi considerada muito fraca, e a da classe trabalhadora, pífia.	Média-Baixa
<i>Accountability</i>	Não houve orçamento específico ou gerenciamento de um Fundo de qualquer natureza. Em relação às responsabilidades assumidas e ao gerenciamento de assuntos	Alta

	pertinentes ao grupo, o desempenho da governança foi satisfatório.	
Coerência	Houve coerência nas ações e nos projetos com as demandas do setor privado; a câmara oscilou entre momentos de cooperação e unidade da cadeia produtiva em benefício da competitividade, e momentos de conflitos internos e choque de interesses.	Média
Confiança	De modo geral, na maior parte do tempo sempre houve confiança na câmara setorial e na diretoria, salvo ocasião excepcional. Alguns conflitos entre grupos de atores divergentes resultaram num clima de desconfiança nos últimos anos.	Média
Subsidiariedade	Os principais recursos que subsidiaram a governança vieram da SAA/SP e do MAPA. Faltou incentivo do setor privado, sobretudo em assessorias e suporte técnico.	Média
Autonomia	A CSCB, em suas atribuições, tinha autonomia para expressar e executar suas decisões. Entretanto, a ausência de recursos financeiros e infraestruturas limitaram seu poder de ação. Além disso, a entidade não conseguiu se sustentar sem o apoio da SAA/SP.	Média/baixa

Fonte: Elaboração do autor, a partir de Pires (2015). Relatório Final da Pesquisa FAPESP (Processo 11/50837-9).

Os pressupostos teóricos iniciais que sustentam as modalidades de governança apresentam essas estruturas como um método novo para novas perspectivas de desenvolvimento econômico sob condições de competição internacional e descentralização política. Previamente à pesquisa, partiu-se da hipótese de que a Câmara Setorial de Carne Bovina poderia ser um exemplo de alternativa para a política pública. Todavia, os resultados encontrados através da metodologia corroboraram para uma tese distinta. Sem elementos básicos que configurassem em uma gestão tripartite, durante a maior parte do período analisado a governança da CSCB apresentou baixa representatividade e baixo vínculo com os territórios. Além disso, a instância se dispôs de um ambiente desfavorável à

cooperação e à coordenação, não correspondendo, portanto, a uma alternativa de políticas de desenvolvimento regional e territorial.

É fundamental destacar que o desempenho da governança da câmara setorial da carne mudou conforme o grupo político na liderança. No primeiro período (1997-2000), a CSCB detinha mais foco, coerência, confiança e até mais representatividade; no segundo período (2001-2009) foi caracterizado pela maior transparência, autonomia e uma rede de atores mais articulada; já no período final (2011-2018), todos os princípios e potencialidades da governança foram se deteriorando com os conflitos internos, pelas dificuldades de cooperação e pelo desinteresse de uma parcela dos atores - dentre eles, o próprio Estado.

Certamente, a governança apresentou alguns resultados positivos que repercutiram em políticas públicas reais para o território da carne em São Paulo. Também a instituição serviu como um canal de negociação política para atores de menor expressão econômica.

Entretanto, há uma série de atributos negativos encontrados que destoaram dos princípios de uma boa governança. Na última década, a câmara setorial estudada indicou baixa representatividade, tanto dos atores quanto dos territórios, e assumiu, a todo o momento, um caráter privado de gestão.

Além disso, a CSCB apresentou baixa capacidade na resolução de conflitos. A hegemonia pecuarista araçatubense e essa inabilidade sobre os conflitos contribuíram para o esvaziamento e término da própria entidade. As ações forjadas pela câmara setorial surgiram em momentos de consenso, e não como resultado de divergências. No instante em que o conflito se revelou, a dissidência provocou a saída de atores. O outro motivo derradeiro para o término das atividades foi a falta de estímulo do poder estadual.

Sem a participação da sociedade civil e com os princípios incipientes, a CSCB até se apresentou como uma governança relevante em um determinado momento histórico, mas precária, com muitas fragilidades e limitações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para um novo modelo de desenvolvimento

A Câmara Setorial da Carne Bovina do estado de São Paulo fez parte de um conjunto de mecanismos de participação política apresentado a partir da década de 1990 em diversos setores da nossa sociedade. Por serem novidades, muitas vezes essas experiências são passíveis de falhas e incoerências em seu funcionamento e organização. Assim como é natural uma criança abater-se ao tentar andar pela primeira vez de bicicleta, já que ela nunca fizera isso antes, primeiramente, não se pode deixar de reconhecer a importância dessas inovações.

As câmaras setoriais surgiram no Brasil no setor automobilístico pela necessidade de uma instância intermediária de cooperação mútua para a crise econômica dos anos de 1980 e, a partir de então, foram transportadas como política pública para a agricultura no estado de São Paulo e, posteriormente, para todo o país. Assim, a governança chegou ao ramo da carne bovina como uma novidade de “cima para baixo”, criando o primeiro espaço de negociação direta entre os elos da cadeia produtiva e o Estado, em 1997.

Fugindo da dicotomia histórica entre os excessos do mercado e os excessos do Estado, a abordagem institucional regulacionista predispõe as bases teóricas e empíricas que definiram o conceito de governança territorial e sua relação com o desenvolvimento, com o Estado e com a sociedade. Entendida como uma ferramenta importante de participação social tripartite e direcionadas às políticas de desenvolvimento dos territórios, as modalidades de governança pressupunham uma instância de cooperação e coordenação entre os atores sociais, até então pouco exigida na realidade brasileira. As câmaras setoriais da agropecuária no estado de São Paulo surgiram a partir de outra perspectiva e foram formuladas sob uma agenda liberal, que buscava no mercado o suprimento das falhas do Estado. Dessa forma, a Câmara Setorial de Carne Bovina do Estado de São Paulo nasceu e permaneceu com um caráter privado-coletivo, persistido até o seu término.

Diante disso, eram muitas as expectativas em torno da CSCB, já que se tratava de um importante setor da economia paulista e que envolvia um vasto conjunto de municípios. Assim, esta pesquisa procurou realizar este estudo de caso para melhor

compreender essa experiência de governança dentro de setor da cadeia produtiva da carne bovina em São Paulo. Com os resultados, espera-se contribuir para a reflexão de novas políticas de desenvolvimento regional, mais coerentes com as ideias de território e que favoreçam a participação social.

O território da carne bovina foi compreendido por um conjunto de municípios com considerável relevância na pecuária, na indústria da carne, na produção de serviços especializados e na coordenação política do setor, expressada pela CSCB. Configura-se um território disseminado por todo o estado e descontínuo espacialmente. Os municípios de Araçatuba – SP e São Paulo – SP foram considerados centros importantes para a cadeia produtiva da carne justamente por essa organização política. Enquanto a capital concentrava a sede das principais entidades patronais representativas, em Araçatuba esteve o grupo político com maior tempo na liderança dentro da câmara setorial. Outrossim, a cidade é sede de uma das regiões mais importantes para o complexo agroindustrial da carne e que influencia preços do gado de corte para o mercado. Mesmo com a concorrência da cana-de-açúcar na região, a cidade centraliza uma gama de serviços e comércios específicos da agropecuária e se destaca na quantidade de escritórios e assessoria para compra e venda de animais.

O território tem uma estrutura produtiva direcionada à pecuária, através da criação e engorda de gado, e na indústria, com unidades frigoríficas de grupos multinacionais, resultantes de políticas econômicas dos anos 2000. Por isso, o território possui uma forte inserção comercial no mercado mundial, sendo um dos setores responsáveis pelo saldo positivo da balança comercial. Trata-se, assim, de um espaço integrado com as estruturas de mercado do setor e apoiado na agroindústria.

O grau de especialização é relativo, demonstrando níveis distintos de dependência setorial. Nessa especialização, foi identificada uma divisão territorial do trabalho entre os municípios. Os maiores núcleos urbanos oferecem uma diversidade maior de serviços. Por sua vez, cidades menores estão mais sujeitas à dependência das *commodities*, contribuindo ainda mais para a diferenciação e para o desenvolvimento desigual do território.

É nesse contexto socioespacial de transformação e internacionalização que a Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo conduziu suas ações e projetos. A

Constituição de 1988, as reformas administrativas do Estado em 1995 e as sucessivas políticas macroeconômicas no Brasil permitiram a inserção de novas políticas de desenvolvimento regional e novas formas de atuação da sociedade civil dentro do setor público, seja ela de interesse privado ou não.

A nova realidade tornou possível a introdução dessas novas formas intermediárias de ação política, podendo convir como alternativa e renovação conceitual das políticas de desenvolvimento regional e territorial. Para a tese desta pesquisa, previa-se um contexto político administrativo favorável e um conjunto de elementos fundamentais e democráticos para uma governança coerente e representativa.

A estrutura produtiva complexa e globalizada do ramo da carne bovina consolidou a força de grandes grupos econômicos e deslocou o centro de decisões políticas e econômicas para as cidades globais. Entretanto, a política setorial caminhou para outra direção, e a CSCB representou uma alternativa para atores vulneráveis (ou em desvantagem) dentro da cadeia produtiva paulista reivindicarem e promoverem atuações para melhoria da competitividade.

Ao observar a distribuição dos recursos nas administrações locais, foi visto que essas ações de desenvolvimento poderiam estar comprometidas. Para o território da carne bovina, poucos foram os municípios que conseguiram destinar recursos próprios para fomentar políticas no setor agropecuário ou industrial. Com base nas despesas orçamentárias, foi constatada uma limitada alocação de recursos em políticas para o desenvolvimento regional, além de um elevado grau de endividamento municipal. Na ausência de receitas próprias, os municípios têm sido obrigados a buscar auxílio em outros entes da federação, ou insistir em políticas de isenções fiscais para atração de empresas. Em parte, essa situação é reflexo das políticas de descentralização no Brasil, que interferiram na autonomia política-administrativa dos municípios.

Diante das limitações financeiras encontradas, não foi possível identificar uma diferença notável de gastos municipais entre os partidos políticos que estiveram na chefia do poder executivo. Por ter uma estrutura orçamentária diferente, o governo estadual apresentava mais condições de alocar recursos em setores da agropecuária e indústria em funções, o que não aconteceu de fato. Identificou-se uma queda nas

despesas econômicas ao longo dos anos e um orçamento restrito destinado ao setor primário.

Em relação à dinâmica interna da Câmara Setorial de Carne Bovina, após a análise histórica e política da governança, chegou-se aos seguintes resultados:

- i. A câmara setorial conseguiu promover ações em prol do aumento da qualidade da carne bovina, do combate às doenças e da manutenção dos padrões de controle e certificação. Essas medidas favoreceram o aumento das exportações de carne *in natura* e carne processada. Nos primeiros anos, não houve grandes divergências políticas nem a sobressalência de um grupo ou ator sobre os demais membros da câmara. O Estado sempre esteve presente, com apoio institucional e receptividade nas propostas.
- ii. Até 2010 havia uma interação constante com vários elos da cadeia produtiva, com institutos de pesquisa e universidades. Houve uma prevalência das entidades representantes dos pecuaristas e criadores independentes. O foco das políticas foi direcionado aos pequenos e médios pecuaristas. Os grandes grupos econômicos tiveram participação pontual dentro da câmara setorial estadual, demonstrando pouco interesse pela organização.
- iii. Os mecanismos de governança eram satisfatórios, e a estruturação em Grupos de Trabalho e Comissões possibilitou à câmara uma atuação em diversas frentes. As reuniões eram periódicas e com a prevalência de entidades patronais estaduais e nacionais.
- iv. Houve uma interlocução com a Câmara Setorial Federal e com o Ministério da Agricultura e Abastecimento, o que demonstrou a articulação da governança com outras escalas. A Câmara de São Paulo atuou na colaboração do sistema nacional de rastreamento bovino e elaborou propostas que facilitassem o acesso desses sistemas a pecuaristas do estado.
- v. A partir de 2006, a governança foi reduzindo suas atividades a fóruns de discussão entre as entidades patronais e convidados externos para discutir conjuntura econômica, projeções de mercado e de experiências de boas práticas agropecuárias.
- vi. A câmara setorial não conseguiu resolver os conflitos existentes entre os atores da cadeia produtiva. A hegemonia pecuarista se perpetuou até o fim da governança, não havendo alternância de poder nos últimos 8 anos. Isso comprometeu

o espírito de cooperação do grupo, resultando na saída das principais entidades patronais do comércio e da indústria da carne.

vii. Não houve participação de atores da sociedade civil não patronais. A ideologia da câmara se mostrou conservadora e liberal, posicionando-se contrariamente às ações de movimentos sociais e instituições ligadas ao meio ambiente.

viii. A representatividade dos territórios também foi um ponto negativo, com pouco envolvimento das prefeituras e entidades locais e regionais. Os principais municípios em quantidade de rebanho, produção ou de trabalhadores na indústria da carne estiveram ausentes em quase todos os momentos.

ix. Nos anos finais, a transparência da câmara foi comprometida, e o número de participantes e de reuniões foi reduzido. Os atores desacreditaram no programa coordenado pelo governo estadual, que já não priorizava essas políticas no estado de São Paulo.

Portanto, a CSCB não tem atributos suficientes para classificá-la como uma boa governança, nem pode ser considerada uma alternativa de política de desenvolvimento territorial. Mesmo privilegiando atores não hegemônicos do território e com êxito em algumas políticas, a câmara da carne adquiriu o princípio de uma gestão privada, valorizando estritamente as demandas do mercado. Ela apresentou uma representatividade aquém das expectativas, tanto dos atores quanto dos territórios, e baixa capacidade na resolução de conflitos. A sobreposição de interesses a partir de 2009 ruiu a cooperação estabelecida em 1997 e contribuiu negativamente para a integração da cadeia produtiva, uma das propostas iniciais das políticas das câmaras setoriais.

Para finalizar, como um esforço propositivo, é possível refletir sobre o futuro dessas políticas. Apesar de este estudo de caso não ser um modelo ideal que represente alternativas às políticas de desenvolvimento territorial, cabe considerar as críticas e o aprendizado acumulado para apontar perspectivas para a formulação e a operacionalização de novas modalidades de governança territorial. As estruturas de governança existem e têm potencialidades reais para uma gestão mais democrática das políticas públicas.

Primeiramente, é preciso romper com o caráter estritamente reivindicatório de determinados grupos de atores privados. A relação tripartite é um dos elementos fundamentais para a legitimidade dessas estruturas. A ideologia do Estado e a presença da sociedade civil organizada podem ampliar o escopo dessas políticas setoriais e, assim, serem mais fidedignas a todas as dimensões sociais que pressupõe o desenvolvimento territorial.

Em segundo, a representatividade também é um componente fundamental, e, para a realidade brasileira, isso exige um pouco mais de esforço. Em um país com uma estrutura política social que se reproduz através da desigualdade, é necessária também a inserção de entidades que representem os grupos vulneráveis nessas esferas de poder.

Tal inserção pode colaborar para a formação de ideologias contra-hegemônicas dentro das estruturas de governança. No caso do setor agropecuário, a influência dos grandes grupos econômicos e do capital financeiro pode sucumbir a política dos territórios aos seus interesses de classe, comprometendo os programas direcionados à reforma agrária e à agricultura familiar. Por isso, é necessário que o Estado incentive e valorize o envolvimento da classe trabalhadora, do campo e da cidade, nessas instâncias de participação.

Os avanços dos mecanismos institucionais de transparência e controle social das últimas décadas foram ganhos importantes para as políticas públicas no combate aos abusos cometidos por parte das elites sobre o Estado. Assim, as modalidades de governança também podem ser ferramentas de controle sobre essas forças hegemônicas.

Por fim, entende-se que o aprendizado demanda tempo e empenho. As propostas de governanças territoriais não consistem em modelos fechados e atemporais, o que permite um campo enorme de possibilidades e otimismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIEC – **Perfil da Agropecuária do Brasil**, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. São Paulo, 2016.

_____. **Perfil da Agropecuária do Brasil**, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. São Paulo, 2017.

_____. **Perfil da Agropecuária do Brasil**, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. São Paulo, 2018.

_____. **Perfil da Agropecuária do Brasil**, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. São Paulo, 2019.

_____. **Perfil da Agropecuária do Brasil**, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. São Paulo, 2020.

Araçatuba: a vez do padrão. **Jornal O Estado de São Paulo**, 2008. Disponível em <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,aracatuba-a-vez-do-padrao,202897>
Acesso em junho/2018.

ARBIX, G. A. T. Uma aposta no futuro: os três primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporatismo no Brasil. **Tese de doutorado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ÁVILA, H. D. D. et al. A Governança política no comitê de bacia do rio Paraguaçu. **Redes**. Santa Cruz do Sul, v. 25, 2020.

BAUCH, S.; AYRE, B. Quem exporta a carne bovina do Brasil? **Beef Point Educação**. 2018. Disponível em <https://www.beefpoint.com.br/quem-exporta-a-carne-bovina-do-brasil/> Acesso em dezembro/2018.

BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano. In BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões ganhadoras - distritos e redes**: Os novos paradigmas da geografia econômica. Trad: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras - distritos e redes**: os novos paradigmas da geografia econômica Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. Trad: DANESE, A. de P. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

BENKO, G. **A Ciência Regional**. Lisboa: Celta, 1999b.

BENKO, G; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Revista Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul. /dez. 2001.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p.729-747, dez. 2012.

BECKER, B. K. **Amazônia**, São Paulo: Editora Ática – Série Princípios, 1991.

BINI, D. L. C. Mudanças na pecuária bovina de corte e algumas implicações socioespaciais na região de Araçatuba-SP. **Revista Formação**, n.16, v.2, 2008.

_____. Histórico da expansão da pecuária bovina de corte na região de Araçatuba (SP). **Análises e Indicadores do Agronegócio**, v.4, n.5, maio 2009.

_____. A capital do boi gordo nas mudanças recentes da geografia da pecuária bovina de corte. **Instituto de Economia Agrícola – IEA**, Artigos. São Paulo, 2013. Disponível em <http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=12656>, acesso em Fevereiro/2018.

_____. A estrutura produtiva agropecuária na região de Araçatuba, estado de São Paulo, e suas implicações. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 46, n. 5, set/out 2016.

BNDES articulou consolidação dos frigoríficos. **Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/03/26/internas_economia,857261/bndes-articulou-consolidacao-dos-frigorificos.shtml Acesso em maio/2018.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. As alternativas ao fordismo. In BENKO, G. & LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras - distritos e redes**: os novos paradigmas da geografia econômica Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

_____. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Revista Economia e Sociedade**. Unicamp, nº2, junho de 1999.

BOYER, R. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. Ed. Estação Liberdade, São Paulo, 2009.

BRANDÃO. C. A. As teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRANDÃO, C. A. Território e Desenvolvimento. Campinas, Editora da UNICAMP, 2012.

BRASIL, Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento. **Agenda Estratégica 2010 – 2015**. Brasília: Secretaria Executiva, MAPA/ACS, 2011.

BRASIL, SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA. **Entenda o MROSC: marco regulatório das organizações da sociedade civil**: Lei 13.019/20142016, Brasília: Presidência da República, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira. **ESAF**, Brasília, janeiro, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set, 2006.

CALEMAN, S. M.; CUNHA, C. F. Estrutura e conduta da agroindústria exportadora de carne bovina no Brasil. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v 13, 2011.

CAPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas in HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARVALHO, F. C. de. Políticas de desenvolvimento regional: uma análise recente sobre o estado do Maranhão (Brasil). **Tese de Doutorado**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2015.

CARVALHO, I. CPT aponta violência em regiões que somam mais de 37 milhões de hectares, mais da metade em terras indígenas; Amazônia concentra 85% do território em conflito. **De Olho nos ruralistas**, 2018 Disponível em <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/07/02/areas-de-conflitos-por-terra-tamanho-da-alemanha/> Acesso em dezembro/2018.

CASTRO, E. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos**, NAEA, Belém, v.2, n.1, 2005.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Revista Economia e Sociedade**. Unicamp: n 5, dez de 1995.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Ed. Xamã, 1996.

CHIAPETTA, R. V. A territorialização do setor vitivinícola do estado de São Paulo (1994-2009): processo de institucionalização, grau de desenvolvimento territorial e papel das políticas públicas. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2010.

Criadores de Nelore criam grupo em Araçatuba. **Beef Point Educação**. 2003. Disponível em <https://www.beefpoint.com.br/criadores-de-nelore-criam-grupo-em-aracatuba-5967/> Acesso em junho/2018.

COLLETIS, G., GILLY, J. P. et al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Revue Sciences de la Soci  **, n. 48, outubro, 1999.

Concentra  o no mercado de frigoríficos   contestada por representantes do setor de carne bovina, **Beef Point Educa  o**. 2011. Disponível em <https://www.beefpoint.com.br/concentracao-no-mercado-de-frigorificos-e-contestada-por-representantes-do-setor-de-carne-bovina-75070/> Acesso em junho/2018.

CPT. **Atlas de Conflitos Socioterritoriais Pan-Amazônico**. Goiânia: CPT (org.), 2020.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: um primeiro passo na constru  o de uma proposta teórico-metodológica. In: **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local**, 3, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento**: descentraliza  o político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de janeiro: Editora Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L.(org). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

DAGNINO, D. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. GRIMSON, A. **La cultura en las crisis latinoamericanas**, Buenos Aires: Clacso, 2004.

ELIAS, D. Agronegócio e novas regionaliza  es no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2/novembro, 2011.

ESPÍRITO SANTO, C. R. Dinâmica do desenvolvimento rural na região de Araçatuba (SP). **Tese de Doutorado**, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

Estudo aponta situação de mercado frigorífico nacional. **Rural Centro**. 2012. Disponível em <https://www.ruralcentro.com.br/noticias/estudo-aponta-situacao-de-mercado-frigorifico-nacional-56985> Acesso em junho/2018.

Expo Araçatuba terá foco em genética bovina. **Jornal O Estado de São Paulo**. 2007 Disponível em <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,expo-aracatuba-tera-foco-em-genetica-bovina,21365> Acesso em junho/2018.

FIGUEIREDO FILHO, W. Estruturas de governanças regionais, desenvolvimento sustentável e legitimidade: notas para a construção de um esquema de referência. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, ano XIV, n.26, dezembro, 2012.

_____. Estruturas de governança no interior do estado de São Paulo: participação truncada e assimetrias de informação. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, 2019.

_____. Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014 **Redes**, Santa Cruz Sul, v.25, n.3, p. 1009-1031, setembro-dezembro, 2020.

FURTADO, C. **Brasil, a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FUINI, L. L. Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulistas e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais. **Tese de Doutorado**. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

FUINI, L. L.; CASTRO, B. A. C. Governança territorial e desenvolvimento: um estudo do Circuito das águas paulista e Arranjo/Circuito das malhas do Sul de Minas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, 2019.

GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. La dimension Locale de la régulation. In: BOYER, R.; SAILBOARD, Y. **Théorie de la Régulation**: L'État des Savoirs. Paris: La Découverte, p. 304-312, 1995.

GONÇALVES, R. Nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília, IPEA, CODE, 2011.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **Revista Geo**. UERJ. Rio de Janeiro, Vol. 3 (5), 7-20. Depto. de Geografia –UERJ, 1º semestre de 1999.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A.D; SPOSITO, E.S; SAQUET, M.A. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In SANTOS, M. et al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro. Ed. Lamparina, 2007.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E; MOREIRA, R. **Brasil, século XXI por uma nova regionalização**: agentes, processos, escalas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Trad.: PESCHANSKI, J. A. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HESPAANHOL, A. N. A expansão da agricultura moderna e a integração do Centro-Oeste brasileiro à economia nacional. **Caderno Prudentino de Geografia**, v.1, n 22, 7-26, 2000.

HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. **4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP**. São Paulo, pp. 370-392, 2008.

IANNI, O. A era do globalismo. In OLIVEIRA, F. A. M. **Globalização, regionalização e nacionalismo**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

LEFEBVRE, H. Forme, fonction, structure dans le capital. In: **L'Homme et la société**, N. 7, 1968. numéro spécial 150º anniversaire de la mort de Karl Marx. pp. 69-81.

LE MOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local** - caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES. 2001.

MACEDO, P. C. A.; LIMA, L. C. O. Oligopólio mundial, investimento estratégico e arena competitiva: o caso da indústria frigorífica de carne bovina brasileira. **Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2011. Disponível em <http://www.aedb.br/seget/artigos11/63214832.pdf> Acesso em setembro/2018.

MAGLIOLI, C. A. Abate clandestino. **Animal Business Brasil**, 2017. Disponível em <https://animalbusiness.com.br/colunas/inspecao-e-alimentos/abate-clandestino/> Acesso em abril/2018.

MANCINI, R. F. As governanças territoriais nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: processos, desenvolvimento e limites de cooperação. 2012. **Tese de Doutorado**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2012.

MANN, M. "The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results". In: J. A. Hall (ed.) **States in History**. Basil: Blackwell. pp.109-136, 1986.

MARCURSSO, E. F. O poder econômico das câmaras setoriais na governança territorial do Brasil: as câmaras setoriais do Ministério da Agricultura. **Revista Espaço e Geografia**, n.2 v.21, 2018.

MARCUSSO, E. F. Nova governança no MAPA? Análise da articulação das câmaras setoriais com a formulação da política pública. **Revista de Política Agrícola**. Ano 28, n.1, jan/mar, 2019.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, R.S.; MACHADO, N. F. O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. **Política & Trabalho**. Revista de Ciências Sociais, nº 46, Janeiro/Junho de 2017.

MOITA, R. M.; GOLON, L. S. Oligopsônio dos frigoríficos: uma análise empírica de poder de mercado, **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, art. 2, Nov./Dez. 2014.

MONTAGNHANI, B. A; SHIKIDA, P. F. A. Base econômica e desenvolvimento local: estudo de caso no município canavieiro de Mirandópolis-SP. **E-Revista Unioeste**. Volume 13, Número 18, Jul/Dez 2011.

MOTOKI, C et al., Caderno Temático. Moendo gente: a situação do trabalho nos frigoríficos. **ONG Repórter Brasil**, 2017. disponível em https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/16.-moendo_gente_final.pdf Acesso em abril/2018.

MT terá que implantar o Sisbov para aumentar exportações para União Europeia. **Sec. Fazenda Estado Mato Grosso**, 2006. Disponível em <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/mt-tera-que-implantar-o-sisbov-para-aumentar-exportacoes-para-uniao-europeia> Acesso em abril/2017.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Saga, 1957.

NASCIMENTO, A. P. S. e SILVA, C. N. O. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Revista de Financiamento da Educação**, Volume 5, n. 10, São Paulo, 2010.

NEVES, M. F. Redes agroalimentares & marketing da carne bovina em 2010. **Anais do Congresso Brasileiro de Raças Zebuínas**. Uberaba- MG, 2010.

OLIVEIRA, C. O surgimento do anti-valor. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 22, São Paulo, 1988, p. 8-28.

_____. **Crítica à razão dualista**. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003a.

_____. **A navegação venturosa**: ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo, 2003b.

PECQUER, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul. **Revista Raízes**, Campina Grande, Vol. 24, n. 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

PECQUER, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In DINIZ, C.; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

PERES, U. D. Conflito distributivo e incrementalismo na governança do orçamento público. In: OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B. (Org.). **I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas**. 1 ed. São Paulo: EACH, v. 1, p. 27-34, 2016.

PIRES, E. L.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: as instituições, os fatos e os mitos. **Geografia e Pesquisa**, Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2008.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teorética**, Rio Claro, SP, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

PIRES, E. L. S. et al. **Governança territorial**: conceitos, fatos e modalidades. Rio Claro: Editora da Pós-Graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

_____. Estruturas de governança e desenvolvimento territorial. **Relatório científico**. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2015.

_____. Modalidades e desafios da governança territorial na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. **Boletim de Geografia Teorética**, v. 41, 2016

_____. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento. **Política e Planejamento Regional**, v. 4, p. 229-249, 2017.

_____. A governança territorial ameaçada. In **Agenda Política**, vol. 6, n. 3, 2018.

PORTER, M. **Competição on competition**. Estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

POLANY, K. **A grande transformação**. As origens da nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1978.

REGO, M. T. R. Proálcool na região de Araçatuba: o doce fel do binômio cana-boi. **Tese de Doutorado**, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

REZENDE, J. B. Descentralização fiscal e gasto público. **Revista Mediações**, Londrina, v.2 n.2, jul/dez,1997.

RIBEIRO, J. R. Estado, território e desenvolvimento: um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais no Brasil e o seu desdobramento nos estados de São Paulo e Minas Gerais. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2019.

RODRIGUES, A; SALDANA, P. São Paulo tem indústria da creche com influência de políticos e aluguel inflado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20. Abr. 2018, Caderno Cotidiano, versão digital.

ROMANHUK, S. Rastreabilidade do gado atende às exigências do mercado europeu e proporciona maior rentabilidade aos pecuaristas. **Minuto rural**, 2020. Disponível em <https://www.minutorural.com.br/noticia/1501/rastreabilidade-do-gado-atende-as-exigencias-do-mercado-europeu-e-proporciona-maior-rentabilidade-aos-pecuaristas> Acesso em maio/2020.

SACHS, R. C. C.; PINATTI, E. Análise do comportamento dos preços do boi gordo e do boi magro na pecuária de corte paulista, no período de 1995 a 2006. **Revista de Economia e Agronegócio**, VOL.5, Nº 3, 2007.

SADER, A. P C. O vetor de expansão urbana Araçatuba – Birigui: uma reflexão sobre a produção do espaço urbano. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**. v.06, n.40, 2018.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método, **Boletim Paulista de geografia**, nº 54, 1977.

_____. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

_____. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo. razão e emoção**. 2ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.

SÃO PAULO. Lei nº 7.774, de 6 de abril de 1992. Institui o Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Lex. Diário Oficial, Poder Executivo**. DOE de 18 de julho de 1997.

SÃO PAULO, Lei nº 12.223, de 11 de janeiro de 2006 sobre o desenvolvimento de programas, projetos e atividades visando a incentivar os criadores de gado bovino a integrar o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e

Bubalina. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12223-11.01.2006.html>. Acesso em janeiro/2018.

SÃO PAULO, **Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo**. Coordenadoria de desenvolvimento do Agronegócio (CODEAGRO). Site disponível em <http://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/home> último acesso em 10/10/2016.

São Paulo: Constantino Ajimasto Jr. assume presidência da Câmara Setorial da Carne Bovina do Estado de São Paulo. **Página Rural**, 2006. Disponível em <https://www.paginarural.com.br/noticia/41441/sao-paulo-constantino-ajimasto-jr-assume-presidencia-da-camara-setorial-da-carne-bovina-do-estado-de-sao-paulo> Acesso em abril/2017

SAKAMOTO, L. Pecuaristas driblam restrições de supermercados ao desmatamento na Amazônia, **UOL**, 2021. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/columnas/leonardo-sakamoto/2021/02/24/pecuaristas-driblam-restricao-de-supermercados-ao-desmatamento-na-amazonia.htm> Acesso em fevereiro/2021.

SCOTT, A. J. **Metropolis**: from the division of labor to urban form. Berkeley: University of california Press, 1988.

SCOTT, A. J. Les moteurs régionaux de l'économie mondiale. **Géographie, économie, société**, Paris, Vol. 7, p. 231-253. Mar. 2005.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e território em São Paulo**: a estruturação do multicomplexo territorial paulista. 1950-2005. Campinas: Editora Alínea, 2009.

SILVA, R. O. P, STAUDT, N. P., VERDI, A. R. Câmaras Setoriais do Agronegócio Paulista: o novo papel do estado junto à sociedade civil. **Revista Informações Econômicas**, v.39, n 4, abril. São Paulo: IEA, 2009.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa em geografia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, J. Marfrig amplia participação em frigorífico dos EUA e ações disparam. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/marfrig-amplia-participacao-em-frigorifico-dos-eua.shtml> Acesso em dezembro/2019.

SOUZA, S. T. et al. Renda da terra: conceito central para os estudos em geografia agrária. **Revista Pegada**, vol. 20. n.1 145 Jan/Abr, 2019.

STADUTO, J. A. R. et al. As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro. **Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. 45, Londrina: SOBER, 2007.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes**: os novos paradigmas da geografia econômica. Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

SUZIGAN, W. Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil. **IPEA**, 2006. Disponível em: http://geein.fclar.unesp.br/arquivos/cluster/publicacao/arquivos/relatorios/Relat_final_IPEA28fev07.pdf. Acessado em: 09 dez de 2015

SWAAN, A. de. In care of the State. **Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era**. Polity Press, Cambridge, 1988.

TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Annablume, 2004.

TEIXEIRA, J. C; HESPANHOL, A. N. A trajetória da pecuária bovina brasileira. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente, n.36, v.1, p.26-38, jan./jul. 2014.

TEIXEIRA, M. Aumenta a procura por touros nelore para melhoramento de rebanhos de corte e de leite. **Siran**, 2020. Disponível em <http://siran.com.br/Noticias/aumenta-a-procura-por-touros-nelore-para-melhoramento-de-rebanhos-de-corte-e-de-leite> Acesso em novembro/2020

TERTRE, C. du. La dimension sectorial de la regulación. In BOYER; SAILLARD (orgs). **Teoría de la regulación**: Estado de los conocimientos, 1997.

TERTRE, C. du. Activités immatérielles et relationnelles: quels nouveaux enjeux de regulation pour les secteurs et les Territoires? **Géographie, Économie, Société**. n.4, 2002 p.181–204.

TOPPAN, R. N. Território e desenvolvimento local: a governança territorial da câmara setorial da uva e do vinho do estado de São Paulo. **Relatório Científico**. Rio Claro: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2013.

_____. A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre as estratégias de desenvolvimento territorial para o Brasil. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2015.

_____. As renitências das escalas geográficas: descentralização, regionalismo e o sistema de governança da nova PNDR para a gestão do território. **Revista Espaço Acadêmico**, n 201, Fev. Maringá, 2018a.

_____. A questão regional brasileira: notas sobre a variação das disparidades entre as regiões no início do século XXI. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, vol. 5, nº1, janeiro a abril, 2018b, p.48-67.

URSO, F. S. P. A cadeia de carne bovina no Brasil: uma análise de poder de mercado e teoria da informação, **Tese de doutorado**, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo ,2007.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Ano XV, n. 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No 1, Jan-Jul, 2002.

VERDI, A. R. Strategies for governance and competitiveness of viticulture in São Paulo (Brazil) **40º Congresso Mundial da Vinha e do Vinho – OIV**. Bulgária, Ref 1560, 2017.

VILELA, D; ARAUJO, P. M. **Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio**. Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006.