

A CONSTRUÇÃO DA REDE POLÍTICA DA BOVINOCULTURA DE CORTE EM MATO GROSSO DO SUL: ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA INTERAÇÃO ESTRATÉGICA

Jeovan de Carvalho Figueiredo¹

Krisley Mendes²

Luiz Fernando Paulillo³

Resumo

Durante toda a década de 80, a forte intervenção estatal na agropecuária paulatinamente cedeu lugar a uma redução do Estado na economia nacional, evidenciada em contornos bem definidos, já no início da década de 90. Esta tendência, verificada, também, em outros países, gerou reflexos poderosos no agronegócio nacional, e na formulação de políticas agrícolas e agroindustriais. Apesar deste contexto ter estimulado a auto-regulação em diversos encadeamentos produtivos, o Estado não foi reduzido a ponto de se ausentar das arenas nacionais ou setoriais de articulação do agro brasileiro. Mesmo fragmentada, a capacidade do Estado para a resolução de problemas tem sido buscada por diversos grupos de interesse, que procuram obter recursos que garantam a seus membros vantagens econômicas. Frente a isto, o objetivo deste trabalho é analisar os padrões recíprocos de comunicação e trocas estabelecidos entre os atores públicos e privados inseridos no encadeamento técnico-produtivo responsável pela produção da carne bovina no estado de Mato Grosso do Sul. Os resultados mostram que a gênese do arranjo organizacional em rede deu-se, principalmente, pelos esforços de lideranças organizacionais locais, que atuaram estrategicamente na criação de um arranjo que permitisse a obtenção de novos recursos e habilidades, consideradas cruciais para o aumento do desempenho competitivo dos atores envolvidos. A ampliação da frequência de contatos formais e os procedimentos de troca mais complexos são resultado das funções atribuídas a este arranjo. De fato, os atores envolvidos utilizam a rede como canal de acesso,

¹ Administrador, mestrando em Engenharia de Produção (UFSCar).

² Economista, especialista em Desenvolvimento Regional e Competitividade, mestranda em Agronegócios (UFMS), professora do Departamento de Economia e Administração (UFMS).

³ Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

mecanismo de consulta, coordenação, e cooperação, tanto na formulação como na implementação de políticas e estratégias conjuntas. Estas funções não foram utilizadas somente pelos atores privados. Atores públicos, ou com forte vinculação ao Estado, foram cooptados pelos atores que ocupam posições centrais na rede, e tornaram-se membros, disputando e distribuindo recursos com os outros atores.

Palavras-chave: institucionalismo, interdependência de recursos, organização agroindustrial.

Abstract

THE CONSTRUCTION OF THE POLICY NETWORK OF THE BOVINE PRODUCTION FOR MEAT CONSUMPTION IN MATO GROSSO DO SUL: INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE STRATEGIC INTERACTION - Throughout the 80's, the strong State intervention in the agriculture and cattle raising areas gradually led to a reduction of the state participation in the national economy, very clearly evidenced already in the early 90s. This tendency, also noticed in other countries, had serious consequences in the national agrobusiness and in the formulation of agricultural and agro-industrial policies. Eventhough this context stimulated the self-regulations in various productive chains, the State had not been reduced to the point of becoming absent from the national or sectorial scenario of articulation in the Brazilian agricultural and cattle raising field. Even fragmented, the state's capacity of solving problems has been stimulated by various groups of interest which try to obtain resources that would provide their members with economic advantages. Taking it into consideration, the aim of this paper is to analyze the reciprocal patterns of communication and the exchanges established between the public and private actors inserted in the technical-productive chain responsible for the beef production in the State of Mato Grosso do Sul. The results show that the genesis of the organizational arrangement in network happened mainly because of the local organizational leaderships efforts, which acted strategically so as to make such arrangement which allowed the access to new resources and abilities considered crucial for the increase of involved actors' competitive performance. The growth of the formal contacts frequency and the most complex exchange procedures are a result of the functions attributed to that arrangement. In fact actors involved used the network as an access channel, mechanism of consulting, coordination and cooperation in both formulation and implementation of joined policies and strategies. These functions haven't been utilized only by private actors. Public actors, or those with strong connections with the state, were coopted by actors who occupy central positions in the network and became members, competing for and distributing resources to the other actors.

Keywords: institutionalism, interdependence of resources, agro-industrial organization.

1 INTRODUÇÃO

Durante toda a década de 80, a forte intervenção estatal na agropecuária paulatinamente cedeu lugar a uma redução do Estado na economia nacional, evidenciada em contornos bem definidos, já no início da década de 90. Esta tendência, verificada também em outros países, gerou reflexos poderosos no agronegócio nacional, e na formulação de políticas agrícolas e agroindustriais.

Esta transição não ocorreu sem sobressaltos. O abandono de um modelo de desenvolvimento da agricultura baseado na concessão maciça de recursos públicos para financiamento das atividades, e o fim da intervenção do governo, motivado, em parte, pelas restrições monetárias e orçamentárias previstas na Constituição de 1988, conformaram um novo contexto institucional, acentuado pela economia aberta.

A orientação neo-liberal, presente na formulação de políticas macroeconômicas, durante a década de 90, preconizava à consecução de um Estado mínimo, e os instrumentos utilizados, para tanto, foram o ajuste fiscal, as privatizações, a desregulamentação comercial e a liberalização da economia.

Apesar desse contexto ter estimulado a auto-regulação em diversos encadeamentos produtivos, o Estado não foi reduzido a ponto de se ausentar das arenas nacionais ou setoriais de articulação do agro brasileiro. Isto ocorre, pois existem falhas de mercado, e estas falhas tornam-se o espaço de atuação dos atores estatais.

As falhas de mercado são consideradas por Carvalho (2001:122) como o "conjunto de condições sob as quais uma economia de mercado é incapaz de distribuir recursos de maneira eficiente". Segundo a autora, estas falhas podem ser identificadas pela: a) existência de bens públicos (cujo consumo por um usuário não reduz o estoque disponível para outros); b) existência de mercados imperfeitos (que podem levar à formação de monopólios ou atividades que exijam grande escala na produção); c) presença de externalidades (positivas ou negativas); e, ainda, pela d) informação imperfeita.

Diante deste cenário, é possível identificar mais claramente o papel dos atores estatais na cadeia produtiva da carne. O Estado tem, agora, sua capacidade de resolução de problemas fragmentada, e as diversas agências estatais participam do processo político disputando ou distribuindo recursos com os atores públicos e privados.

Ao processo de fragmentação da ação estatal, acrescenta-se, também, a aceleração do processo de representação de interesses em torno de setores específicos ou de um produto, como a carne bovina. Como afirmam Paulillo e Alves (1998, p. 37), "(...) a representação por grupo de empresas ou por setor agroindustrial tornou viável o arranjo político com base na estrutura econômica dos complexos [agroindustriais]."

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar os padrões recíprocos de comunicação e trocas estabelecidos entre os atores públicos e privados inseridos no encadeamento técnico-produtivo responsável pela produção da carne bovina no estado de Mato Grosso do Sul. Pretende-se lançar luz ao processo de institucionalização desses padrões, consolidado no conjunto de projetos estratégicos adotado pelos atores em rede, sob a égide do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul. Para tanto, a variável explicativa adotada são os recursos diferenciados que cada organização do setor possui e disputa, o que justifica a existência de barganha e negociação.

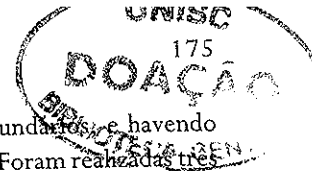
O trabalho encontra-se dividido em sete seções. Após esta introdução, discutem-se os procedimentos metodológicos adotados na construção da pesquisa, na seção dois. Na terceira seção deste trabalho, são apresentados os pressupostos assumidos na análise da interação de atores em rede. O papel dos recursos nos arranjos em rede é discutido na quarta seção. Na quinta seção, é analisado o processo de gênese e institucionalização da rede política, que é consolidado por meio do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul. Na sexta seção, discute-se, com base nas atas das reuniões das diversas instâncias de discussão do programa supracitado, as características e a função da rede. Por fim, algumas reflexões finais são apresentadas na sétima seção, à guisa de conclusão.

2 METODOLOGIA

O levantamento de dados, em uma primeira etapa, baseou-se na identificação e levantamento de dados em órgãos governamentais, como a Secretaria Estadual de Receita e Controle e a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Após isto, partiu-se para a identificação de tratamentos mais elaborados da organização agroindustrial da pecuária sul-mato-grossense. Assim, foram identificados artigos científicos em órgãos governamentais de pesquisa, como a Embrapa Gado de Corte, e, ainda, em congressos relevantes no cenário nacional, como o congresso da Associação Brasileira de Engenharia de Produção.

Havendo questões pendentes, ampliou-se o levantamento para fontes privadas, como revistas especializadas do setor e anuários consolidados como fontes confiáveis largamente utilizadas, como o Anualpec (2003).

Após a identificação dos elementos necessários para a abordagem técnico-econômica do encadeamento produtivo, buscaram-se fontes de dados que propiciassem a análise dos elementos políticos na interação dos atores estudados. Para tanto, foram utilizados estudos anteriores que abordam o assunto, eminentemente qualitativos. As considerações aqui apresentadas foram, ainda, subsidiadas pelas atas das reuniões das diversas instâncias de discussão do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul.



Esgotadas as possibilidades no levantamento de dados secundários, e havendo questões ainda não respondidas, procedeu-se à pesquisa de campo. Foram realizadas três entrevistas não-estruturadas com representantes das organizações participantes da rede, visando a consolidação de resultados parciais identificados na análise dos dados secundários.

3 AS INTERAÇÕES EM REDE SOB A PERSPECTIVA DO NEO-INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A teoria institucional trata a organização como uma arena de interesses e valores conflitantes, constituída pela luta de poder. Diante disto, adota-se a premissa de que o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediatizado pelas instituições que o emolduram. As três grandes correntes teóricas que formam o arcabouço conceitual neo-institucionalista são a Teoria das Escolhas Racionais (OSTROM, 1999; NORTH, 1990; OLSEN; MARCH, 1993), a Teoria Estruturalista (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984 e 1989; PRZEWORSKI, 1994), e o Neo-institucionalismo Histórico (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998).

O neo-institucionalismo histórico é incorporado às discussões das redes políticas. Entretanto, as outras correntes não são totalmente descartadas, haja vista que podem fornecer elementos teóricos necessários à compreensão de fenômenos relevantes.

Hall e Taylor (1996) caracterizam quatro elementos como distintivos do neo-institucionalismo histórico. Em primeiro lugar, haveria uma tendência a conceitualizar a relação entre as instituições e o comportamento individual. Em segundo lugar, enfatizaria a assimetria de poder associada com a operação e com o desenvolvimento das instituições. Terceiro, tenderia a compreender o desenvolvimento institucional dando ênfase no *path dependence* (dependência de rota) como uma consequência não intencional, sustentando, assim, que as instituições produzem dependência a partir das rotinas. Por último, estes autores estariam de acordo quanto à possibilidade de integração da análise institucional com outras contribuições analíticas relevantes.

A abordagem institucional pressupõe que as redes políticas operam num contexto em que a capacidade do Estado, para a resolução de problemas, está fragmentada, e diversos grupos de interesse buscam obter recursos que garantam a seus membros vantagens econômicas. Nesses casos, o Estado não é neutro e as agências estatais participam do processo de interação representando interesses e disputando ou distribuindo recursos escassos com os demais atores envolvidos.

A contribuição do neo-institucionalismo histórico, para a análise de redes políticas, ocorre, também, por meio da análise do processo histórico e, ainda, da verificação da interdependência dos atores individuais e coletivos, pautada nos recursos mais ou

menos escassos. A premissa de interdependência entre os atores, apoiada na análise da disputa pelos recursos, é formulada com base na constatação de que os recursos de poder são buscados visando melhores resultados e o domínio sobre outros atores.

4 OS RECURSOS COMO FONTE DE DEPENDÊNCIA E AUTONOMIA EM REDES INTER-ORGANIZACIONAIS

Os recursos de poder não possuem uma definição estrita, mas podem ser desdobrados, de acordo com Paulillo (2002), em recursos constitucionais, recursos políticos, recursos financeiros, recursos tecnológicos, recursos organizacionais e, finalmente, recursos jurídicos. Eles indicam a capacidade de interferência que os atores (individuais e coletivos) apresentam em determinado entorno ou contexto, e são representados no quadro 1.

Os recursos são desejados pelas organizações visando livrar-se de uma possível dependência de outras organizações, e, ainda, a obtenção de melhores resultados econômicos. Isto é, as firmas em rede possuem pacotes de recursos heterogêneos, sendo que as estratégias são formuladas pela: 1) identificação dos recursos específicos e não específicos delas; 2) decisão das melhores oportunidades e 3) utilização efetiva dos ganhos proporcionados por cada recurso, seja na disputa ou na cooperação com organizações relacionadas (PAULILLO, 2002).

Deste modo, a estratégia de um ator em rede consiste na exploração de seus recursos e capacidades. O controle sobre recursos escassos representa fonte de lucros econômicos, sendo que esses recursos podem ser políticos, constitucionais, tecnológicos etc.

Quadro 1 - Os tipos de recursos e exemplos imediatos

Recursos de Poder	Exemplos
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	Status público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado, incentivo fiscal modificado ou concedido, subsídio modificado ou concedido, comissões sobre escala de produção, cotas promocionais etc.
Tecnológicos	Conhecimento adquirido, tecnologias gerenciais e da informação transferidas, processos e matérias-primas específicas etc.
Organizacionais	Infra-estrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de marketing etc.), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações ocultadas, proximidade de fornecedores, terceirização, sub-contratação, utilização da marca etc.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre anti-dumping, ajuizamento de ações etc.

Fonte: Paulillo (2002)

Diante da caracterização dos recursos de poder, pode-se, agora, tratar das redes políticas. Estas redes operam em função dos recursos de poder que os atores possuem, fazendo com que as diferenças de negociação ou barganha se estabeleçam (PAULILLO, 2002). Assim, a dinâmica de um determinado mercado seria definida a partir de conexões complexas entre diversos agentes dependentes, em maior ou menor grau, de recursos diferenciados.

Os agentes estabelecem interações estratégicas a partir dos processos de busca e distribuição desses recursos. Um membro da rede torna-se, deste modo, dependente dos recursos de poder dos outros membros. Ocorre que esta interação é desigual, já que a distribuição de recursos de poder é, também, desigual. Como consequência, atores que dispõem de mais recursos podem fazer valer seu poder no processo político.

Waarden (1992) enfatiza a dimensão econômica e política da rede, afirmando que nas redes atuam agentes endógenos e exógenos ao mercado. As ligações entre esses agentes são estabelecidas em determinado entorno econômico ou produtivo. Portanto, a premissa adotada neste trabalho é que a coalizão de poder estabelecida em determinado entorno econômico conforma um arranjo que, efetivamente, é influenciado pela disputa e distribuição de recursos mais ou menos escassos. A distribuição desses recursos, em vista do conflito de interesses, é o princípio que organiza o sistema político (MARCH; OLSEN, 1993). A premissa subjacente é que as considerações decorrentes da análise de como acontecem as interações dos atores na rede podem servir de subsídios na formulação de estratégias ao nível da firma e na formulação de políticas públicas.

5 DESVENDANDO A ORIGEM DA COOPERAÇÃO

5.1 A organização agroindustrial da pecuária de corte em Mato Grosso do Sul

A pecuária de corte é a principal atividade econômica do estado de Mato Grosso do Sul. Os frigoríficos sul-mato-grossenses com inspeção federal (SIF) abateram, em 2002, 3,15 milhões de cabeças de gado bovino. Deste total, 1,95 milhões eram machos, e 1,2 milhões fêmeas, como indica o quadro 2.

Quadro 2 - Abates de frigoríficos com SIF em 2002

Mês	Macho	Fêmea	Total	Mês	Macho	Fêmea	Total
Janeiro	159.455	118.307	277.762	Julho	178.233	104.592	282.825
Fevereiro	143.530	99.603	243.133	Agosto	162.770	91.244	254.014
Março	147.696	96.230	243.926	Setembro	164.445	81.052	245.497
Abril	140.232	88.433	228.665	Outubro	164.473	93.428	257.901
Mai	167.262	93.284	260.546	Novembro	180.592	113.845	294.437
Junho	170.086	91.874	261.960	Dezembro	168.096	129.635	297.731

Fonte: Secretaria de Receita e Controle do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul

Os abates, mostrados no quadro acima, foram efetuados pelos frigoríficos com SIF, sendo que não estão inseridos os abates realizados em abatedouros municipais e os abates efetuados clandestinamente. Por meio da análise dos preços da arroba do boi gordo e da vaca gorda no mercado paulista, estima-se que o faturamento bruto do setor responsável pela produção primária foi de, aproximadamente, R\$ 2,67 bilhões, no ano de 2002. A indústria frigorífica agrega mais R\$ 400 milhões ao faturamento da pecuária, totalizando, assim, algo em torno de R\$ 3,1 bilhões de faturamento total, sem considerar as margens de comercialização das empresas de distribuição no atacado e varejo, responsáveis pela venda do produto ao consumidor final.

A apropriação deste resultado é mais favorável à indústria frigorífica, dada a estrutura de mercado do setor. Enquanto 50 mil produtores dedicam-se à pecuária de corte, apenas 33 frigoríficos são responsáveis pelo abate e processamento de toda a carne com inspeção federal. De acordo com a Delegacia Federal de Agricultura de Mato Grosso do Sul, os 4 maiores frigoríficos detêm 50% da capacidade de abate, mas o nível de concentração para as outras empresas da indústria é baixo. Isso, que à primeira vista indica contradição, revela, na verdade, que a capacidade de abate na indústria, excluindo-se as 4 maiores, está em torno da média, que é de 259 cabeças/dia. Portanto, há uma relativa concorrência no setor.

Outro fato relevante nesta discussão é que o estado que possui o maior índice de produtividade de bovinos para a cria e engorda é o estado de Mato Grosso do Sul, segundo Vicini e Souza (2003). Utilizando técnicas de análise estatística multivariada para analisar o rebanho bovino nacional, estes autores chegaram a esta conclusão, que aponta os estados de Mato Grosso do Sul, acompanhado por Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso, como aqueles onde há maior produtividade na pecuária.

Para obter este resultado, os autores escolheram como fatores relevantes para a análise a produção de bovinos (cria/engorda), que compõe o eixo das abscissas (Fator 1), e o abate, cujos valores formam o eixo das ordenadas (Fator 2), como indica a figura 1.

A figura mostra, na área delimitada pela elipse, os estados brasileiros com melhores índices de produtividade de bovinos no Brasil. A área delimitada pelo retângulo, por sua vez, indica os estados com pouca representatividade na produção e abate de bovinos no país. São eles: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal. Ocupando uma posição intermediária, dado que as atividades produtivas relacionadas à cria, recria e engorda abrangem áreas menores, estão os estados de Rio Grande do Sul, Pará e São Paulo.

Frente ao que foi exposto, é possível concluir que: a) a pecuária de corte é uma das principais atividades econômicas do estado de Mato Grosso do Sul; e b) a atividade pecuária no estado de Mato Grosso do Sul obtém o mais alto índice de produtividade de

país, o que implica em estar avançando rapidamente para o limite ótimo preconizado na lei dos rendimentos decrescentes⁴. De fato, a migração de pecuaristas da região Sul para a região Centro-Oeste, nas décadas de 70 e 80, e o recente movimento migratório para os estados do Norte, como mostra o quadro 3, sugerem a valoração superior, em áreas tradicionais, das terras de pastagens dedicadas à criação extensiva de gado de corte.

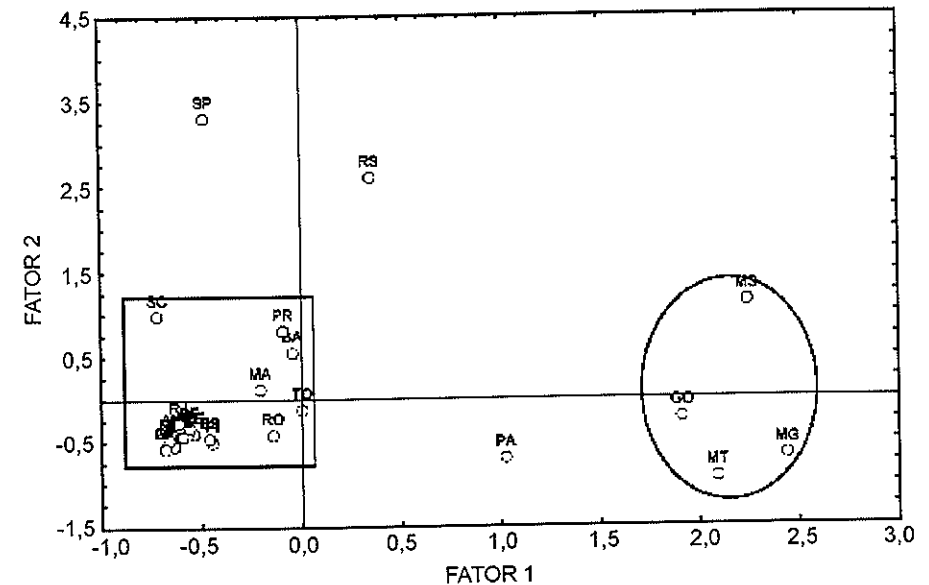


Figura 1 - Distribuição dos estados brasileiros em relação às cargas fatorias
Fonte: Vicini e Souza (2003)

Os estados de Acre, Rondônia, Mato Grosso e Pará tiveram o maior crescimento relativo do número de bovinos nos últimos 10 anos. O incremento do rebanho bovino, nesses estados, indica que o avanço da pecuária no país tem ocorrido em regiões com relativa aptidão para o sistema extensivo, já que as áreas tradicionais de pecuária no país têm demonstrado um quadro de estagnação no número de cabeças de gado, como pode ser verificado no estado de Mato Grosso do Sul.

⁴ A lei da produtividade decrescente do solo pode ser enunciada a partir de uma dada parcela de terreno de extensão determinada (no caso analisado, grande parte do estado de MS), na qual o produto por esta obtido (produção de gado bovino) chega a um ponto a partir do qual novas inversões de trabalho e capital, que nela se realizem, terão um rendimento menor em proporção com a quantidade empregada, até que chegue um momento em que cesse de produzir-se qualquer incremento, supondo-se que a técnica agrícola se mantenha invariável.

Quadro 3 – Evolução do rebanho bovino brasileiro por estados

UF	1983	1992	2002	Taxa de Crescimento Médio do Rebanho 1983-1992	Taxa de Crescimento Médio do Rebanho 1992-2002	Percentual em Relação ao Rebanho Brasileiro
AC	404.490	445.243	1.817.467	0,50%	15,41%	0,98%
RO	1.764.630	3.286.112	8.039.890	4,31%	7,23%	4,35%
MT	6.861.250	11.681.559	22.183.695	3,51%	4,50%	11,99%
PA	3.670.800	7.434.835	12.190.597	5,13%	3,20%	6,59%
RN	899.325	565.975	839.402	-1,85%	2,42%	0,45%
PE	1.682.100	1.271.114	1.752.722	-1,22%	1,89%	0,95%
TO*	3.650.850	5.138.904	6.979.102	2,04%	1,79%	3,77%
AM	461.900	688.592	894.856	2,45%	1,50%	0,48%
MA	2.992.000	4.019.776	4.776.278	1,72%	0,94%	2,58%
PR	9.158.100	8.606.629	10.048.172	-0,30%	0,84%	5,43%
AP	50.320	73.108	83.901	2,26%	0,74%	0,05%
PB	1.345.050	858.853	951.698	-1,81%	0,54%	0,51%
GO	14.568.750	18.580.908	20.101.893	1,38%	0,41%	10,86%
SP	11.798.000	12.690.148	13.700.785	0,38%	0,40%	7,40%
CE	2.528.600	2.097.531	2.230.159	-0,85%	0,32%	1,21%
MS	15.540.000	21.800.445	22.853.960**	2,01%	0,24%	12,35%
SC	2.916.500	3.017.369	3.117.737	0,17%	0,17%	1,68%
RS	14.352.000	14.103.022	14.371.138	-0,09%	0,10%	7,77%
AL	860.250	801.582	816.067	-0,34%	0,09%	0,44%
RJ	1.738.400	1.967.208	1.981.026	0,66%	0,04%	1,07%
BA	9.496.250	10.022.150	9.856.290	0,28%	-0,08%	5,33%
RR	323.180	430.388	423.000	1,66%	-0,09%	0,23%
MG	19.242.450	21.034.400	20.558.937	0,47%	-0,11%	11,11%
SE	900.250	907.799	863.447	0,04%	-0,24%	0,47%
DF	79.236	123.569	113.400	2,80%	-0,41%	0,06%
PI	1.582.425	1.982.460	1.804.477	1,26%	-0,45%	0,98%
ES	1.637.400	1.934.782	1.682.827	0,91%	-0,65%	0,91%
Total	130.504.506	155.564.461	185.032.923	0,96%	0,95%	100,00%

* O estado do Tocantins passou a existir apenas a partir de 1989, os números anteriores a esta data foram estimados com base na proporção da área do novo estado em relação ao estado anterior de Goiás

** O tamanho do rebanho bovino sul-mato-grossense é dado pelo rebanho total envolvido na campanha de vacinação da febre aftosa em 2002, já que a vacinação de todo o rebanho tornou-se um índice extremamente confiável do total de cabeças de gado em cada estado do país

Fonte: Adaptado de Anualpec (2003), com dados da Pesquisa Pecuária Municipal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul (IAGRO)

5.2 Atores compartilhando crenças e valores

Quais motivos seriam responsáveis pela articulação de atores que, durante os últimos anos, vêm obtendo resultados cada vez mais favoráveis às suas atividades, e que estão em primeiro lugar no ranking nacional de produção de gado de corte? Não se trata, obviamente, de uma atividade com grave quadro de exclusão social de pequenos pecuaristas, derivada de condições pouco favoráveis estabelecidas pela indústria

processadora ou pelo mercado. Tampouco, de uma situação adversa que afeta todos os atores envolvidos, como o foi o surto de febre aftosa, na segunda metade da década de 90, responsável pela criação de medidas sanitárias de contenção, coordenadas pelas agências estatais.

Supostamente, um risco eminente tem justificado a organização dos atores – coletivos e individuais – no estabelecimento de padrões recíprocos de comunicação e troca. Este risco é a não ocorrência do aumento da competitividade, em um cenário de constante avanço da globalização técnica e comercial. Esta justificativa, identificada nos estudos iniciais que subsidiaram a formulação e implementação do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul (PENSA; AGRICON, 2001), precisa ser melhor compreendida, principalmente no que se refere ao significado de competitividade.

Os limites ambíguos do termo carecem de uma definição mais rigorosa. Tomamos, aqui, a definição proposta por Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996), construída com a ressalva da ausência de consenso, na literatura específica, quanto à definição do conceito. Competitividade, para estes autores, é a “capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado.” (1996, p. 3).

Vista como desempenho no mercado (competitividade revelada) ou como eficiência no processo produtivo (competitividade potencial), a competitividade incorpora apenas uma perspectiva estática, não dando conta da capacitação acumulada pelas empresas, que reflete as estratégias competitivas adotadas em função de suas percepções quanto ao processo concorrencial e ao ambiente econômico onde estão inseridas. Há, portanto, um caráter dinâmico na noção de competitividade, determinado pela aquisição de conhecimentos e novas habilidades ao longo do tempo.

Nesse sentido, seriam consideradas competitivas as firmas que adotassem estratégias mais adequadas ao padrão de concorrência setorial. Estes padrões, segundo Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996), apresentam duas características decisivas para a avaliação da competitividade. A primeira é que os padrões são idiossincráticos de cada setor da estrutura produtiva, e a segunda é que mesmo esses padrões mudam no tempo, como indica o quadro 4.

As mudanças nos padrões de concorrência na atividade pecuária são, principalmente, exógenas, mas, também, endógenas. Os estímulos externos são identificados a partir das mudanças nos padrões de consumo dos compradores no mercado mundial, derivados de maior atenção à segurança alimentar (*food safety*). A ampliação da concorrência entre as empresas dos diversos países produtores tornou-se mais ativa a partir de falhas no controle sanitário de alguns dos grandes fornecedores mundiais, como Argentina e Austrália. Houve, ainda, incremento da concorrência entre os processadores dos diversos tipos de carne, como as de frango e suínos, o que, também, contribuiu para a redução das margens na pecuária de corte bovina, por meio da disputa por mercados via preços.

Quadro 4 – Aspectos da pecuária de corte nas duas últimas décadas

Aspectos	Década de 80	Década de 90
Mercado mundial	Sub-ofertado	Saturado
Carnes alternativas	Pouco expressivas	Grande competição
Margem de lucro	Grande	Mínima
Filosofia	Patrimônio	Produtividade
Escala	1.000 cabeças	10.000 cabeças
Administração	A distância	Local
Foco tecnológico	Genética	Nutrição

Fonte: Adaptado de Michels, Sproesser e Mendonça (2001)

Os fatores internos que conduzem à mudança, por sua vez, consistem de novas “visões de mundo” incorporadas pelos pecuaristas. A adoção de técnicas mais avançadas de gestão, que conduzem a maior produtividade, a presença do fazendeiro no *locus* da tomada de decisão, e o uso das recentes soluções tecnológicas nos insumos agropecuários, são decorrências da mudança de postura do produtor rural. Quanto ao grau de internalização, efetivamente envolvido nestas mudanças, deve-se considerar como são formadas as redes de conhecimento e informação dos pecuaristas.

De acordo com Cezar (2001), são diversas as fontes de informação dos pecuaristas, mas os programas rurais transmitidos pela televisão são fontes comuns entre os diversos agrupamentos de produtores. Entretanto, o autor conclui que o conhecimento prático e aplicado de produtores mais experientes é a principal fonte de informação. Assim, conversar informalmente e observar localmente novas experiências de outros fazendeiros são os mecanismos mais usuais que os pecuaristas utilizam para obter informação e conhecimento.

Sendo pouco institucionalizadas, estas redes de informação são caracterizadas pelos vínculos fracos, na terminologia de Granovetter (1973). Quadros de referência, como amizade e companheirismo, determinam as “pessoas de confiança”, que serão fonte principal de informação e parceiros nas tomadas de decisão. Por sua vez, estas “pessoas de confiança” utilizam uma rede de informação muito mais ampla, e são, em sua maioria, fazendeiros bem sucedidos e que exercem certa liderança⁵ na comunidade.

Frente a isto, torna-se evidente que as mudanças nas visões de mundo dos pecuaristas são derivadas, em primeiro lugar, do contexto social em que se desenvolvem as decisões e as novas experiências, transmitidas e vivenciadas dentro de redes específicas de trocas de informação e conhecimento, formadas por diversos pecuaristas, dentre os

⁵ Os líderes, de acordo com March e Olsen (1993), interagem com outros líderes e são cooptados neste processo à adoção de novas crenças e compromissos. A visão neo-institucional pressupõe o líder no papel de educador, estimulando e aprovando novas visões de mundo, definindo significados e conseqüentemente, influenciando na transformação das preferências.

quais estão “pessoas de confiança”, os principais atores na transferência e disseminação de novas tecnologias (CEZAR, 2001).

Sabendo que é possível identificar quatro grupos relativamente homogêneos de pecuaristas em Mato Grosso do Sul, de acordo com suas características tecnológicas e estratégias perseguidas, pode-se determinar em qual deles estará centrado o maior número de disseminadores de conhecimento e informação no campo. O quadro 5 mostra esses grupos, e os atributos utilizados para realizar o agrupamento.

A premissa adotada para identificar os disseminadores de novos conhecimentos e informações é a que foi apresentada por Cezar (2001), que considera esses pecuaristas bem sucedidos. Obviamente, haverá fazendeiros bem sucedidos em todos os grupos. Contudo, em apenas dois é possível identificar a apropriação das novas tecnologias disponíveis e a internalização de ferramentas gerenciais para monitoramento e controle do negócio. O grupo dos produtores capitalizados com foco na produção, e o grupo dos produtores com foco em resultados, são formados por pecuaristas que podem ter relevante papel nas redes de informação da pecuária sul-mato-grossense.

Esta premissa é corroborada pela análise do momento inicial na formalização da rede, caracterizado pelo encontro dos representantes dos atores produtivos da pecuária de corte focada em resultados e de representantes de uma organização paraestatal. Apesar de possuir baixo poder de aglutinação⁶, a Associação dos Produtores de Novilho Precoce (ASPNP), apresentou-se no ano de 2000, ao Sebrae/MS, como um interlocutor válido no processo de elaboração e implementação de políticas, demonstrando, assim, ter significativo poder de representação⁷. Qual motivo levaria uma associação composta por pouco mais de uma centena de pecuaristas a apresentar-se na arena setorial, buscando soluções para problemas comuns a quase 50 mil produtores e, ainda assim, ter legitimada sua iniciativa como “um primeiro passo de mudança (...) para redirecionar o setor” (VEIT, 2003, p.3). Ideologia e valores compartilhados entre esses atores podem ajudar a responder esta pergunta.

⁶ Há poder de aglutinação quando um ator coletivo é capaz de aglutinar parte significativa de seus membros potenciais, apresentando-se como o interlocutor válido nos processos de negociação (PAULILLO, 2001).

⁷ O poder de representação é definido a partir da participação do ator coletivo, nas redes de relações estratégicas, com *status* de negociador. Neste caso, o *status* atribuído pelo Estado e suas agências é muito importante. Tanto o poder de negociação, como o poder de aglutinação, são recursos políticos que as organizações podem utilizar para obter melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores (PAULILLO, 2001).

Quadro 5 - Grupos de pecuaristas e suas características

Grupos		Características
Foco na comercialização de gado		Pecuaristas com foco principal na atividade de recria e engorda, que obtêm a sua remuneração com a compra e venda de animais. A tecnologia utilizada é básica, objetivando a simples manutenção e ganho de peso do rebanho
Foco na produção	Produtores descapitalizados	Produtores que valorizam a aplicação de tecnologias de produção, porém encontram-se sem capital para efetua-las. A gestão administrativa da propriedade rural é realizada empiricamente, sem lançar mão das ferramentas gerenciais habituais (efetivo controle de custos de produção, planejamento financeiro e operacional, análise de investimento e análises econômicas e financeiras).
	Produtores capitalizados	Produtores que valorizam e aplicam tecnologias de produção (genética, nutrição, sanidade animal, manejo, etc), porém são resistentes a utilizar as ferramentas gerenciais mais sofisticadas.
Foco em resultados		Produtores que valorizam e aplicam tecnologias de produção (genética, nutrição, sanidade animal, manejo, etc), bem como utilizam as ferramentas gerenciais disponíveis, conhecendo o real custo de produção e o retorno dos investimentos efetuados.

Fonte: Adaptado de Mercoeste (2002)

Dado que as políticas públicas mudam ao longo do tempo, frente às variações do ambiente, torna-se possível entendê-las como um sistema de crenças (DOWDING, 1995). Isto posto, evidencia-se que os atores analisados tinham em comum o mesmo sistema de crenças, pois consideravam como necessária a organização de todos os atores "para dar início a um processo de transformação que resultasse em uma melhor competitividade do setor." (VEIT, 2003, p.3).

5.3 A gênese da rede: Atores, interesses e institucionalização

Daugbjerg (1997) propõe a indicação das preferências e interesses dos atores, na fase inicial da rede, como método para determinar como ocorreu o acesso ao núcleo da rede após a etapa formativa. Isto é relevante, pois há uma clara distinção entre os membros que possuem recursos e influência e os que não possuem, estando os primeiros, supostamente, no centro da rede e os outros, na periferia (RHODES; MARSH, 1992).

De acordo com Daugbjerg (1997), atores políticos podem tornar-se membros centrais em uma fase inicial de formação da rede. Esta posição possibilita a eles garantir seu poder de elaboração da política futura, pois eles têm a oportunidade de moldar regras de modo vantajoso a seus interesses. Tipicamente, desenham princípios políticos que transmitem os custos da política para grupos não representados na rede. Mais do que isto, ter uma posição de acesso altera a distribuição do poder e de oportunidades (MARCH; OLSEN, 1993).

Os atores, mencionados na seção anterior, tiveram papel relevante no processo de institucionalização das relações inter-organizacionais no entorno estudado. Foram eles que incluíram na agenda política a priorização da adoção de formas cooperativas para a obtenção de melhores resultados conjuntos. Portanto, é necessário compreender

melhor os interesses destes atores na interação em rede.

A Associação Sul-mato-grossense de Produtores de Novilho Precoce (ASPNP) foi criada em 1998. Essa associação estabeleceu parcerias com frigoríficos e redes de supermercados, ampliando os recursos organizacionais de seus membros. Santos (2003) demonstrou que os associados da ASPNP têm obtido significativos resultados financeiros. Contudo, têm enfrentado, também, problemas, como a falta de padronização e a irregularidade de oferta de novilhos, a sazonalidade da produção, o imediatismo nas negociações, individualismo do associado, a localização geográfica dos pecuaristas com propriedades localizadas distantes dos frigoríficos parceiros e, finalmente, dificuldades no relacionamento com os frigoríficos e com os demais elos da cadeia produtiva.

Os interesses deste ator coletivo recaem, portanto, na resolução desses problemas. Tais questões remetem ao perfil dos produtores associados à ASPNP. Esses indivíduos são, em sua maioria, fornecedores de animais para abate com alto grau de conformidade a padrões pré-estabelecidos por fornecedores exigentes. Um exercício de classificação os colocaria no grupo de produtores com foco na produção e em resultados (vide quadro 5).

O Sebrae, por sua vez, adota formalmente como visão norteadora de suas atividades a proposta de ser o agente articulador para a criação de um ambiente favorável ao surgimento e desenvolvimento de pequenos empreendimentos no estado de Mato Grosso do Sul. A revisão histórica da atuação do Sebrae mostra que, no decorrer do tempo, esta organização modificou sua estratégia de atuação focada em micro e pequenas empresas para níveis de agregação maiores, como setores e cadeias produtivas. Além disto, também conforma no período uma forte caracterização de organização paraestatal, como mostra o quadro 6.

Quadro 6 - Histórico da Atuação do Sebrae de Mato Grosso do Sul

Período	Principais Aspectos Relacionados à Atuação da Organização
1972	Criação do CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa).
1974	A partir deste ano, o CEBRAE passa por uma fase de consolidação, criando programas específicos na área gerencial e tecnológica para pequenas e médias empresas.
1979	Criação de produtos voltados para o atendimento de setores específicos. Crescimento da importância do CEBRAE dentro do Governo através das propostas para melhorar a produtividade nas empresas.
1982	É quando teve início a atuação política do CEBRAE em prol das pequenas e médias empresas, transformando-se num dos principais canais de comunicação entre o Governo e a classe empresarial.
1985-1989	Durante os governos Sarney e Collor, as dificuldades orçamentárias restringiram a atuação do CEBRAE. Neste período, os agentes estaduais eram denominados CEAGs, e estavam vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio.
1990	Neste ano, ocorre a transformação do CEBRAE em SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), e a organização passa a ser uma entidade composta por representantes da iniciativa privada e também do Governo, parceria que tem como objetivo estimular e promover as empresas de pequeno porte da maneira mais compatível com as políticas nacionais de desenvolvimento.
Hoje	O SEBRAE é organizado sob a forma de "sistema", composto por uma unidade central coordenadora (SEBRAE Nacional) e por unidade vinculadas, dos estados e Distrito Federal. Os SEBRAE estaduais possuem autonomia administrativa, tendo apenas que respeitar as diretrizes traçadas pelo Conselho Deliberativo Nacional, que é formado por representantes da iniciativa privada e também do Governo, e está presente em cada estado do País.

Fonte: SEBRAE/MS. Disponível em: <http://www.ms.sebrae.com.br/sebraems/historico/>
Acesso em: 21 jun. 2004.

Uma organização paraestatal tem a natureza de um ente que não é estatal, mas atua, paralelamente ao Estado, na consecução de suas finalidades. Contudo, se for levada em conta apenas a definição estrita da palavra paraestatal, toda e qualquer entidade que desenvolva atividade voltada à consecução dos fins que seriam do Estado e que não tenha a lucratividade como finalidade poderia ser classificada como paraestatal. No entanto, a definição deve ser ampliada para não se limitar apenas àquelas entidades que atuam paralelas ao Estado, mas, também, àquelas que têm algum vínculo com este, como é o caso do Sebrae, que recebe contribuições compulsórias de natureza tributária.

Este tipo de organização guarda, portanto, relação estreita com a entidade política a que está vinculada, o que não ocorre com as demais organizações sociais que visam a uma finalidade social sem vínculo com qualquer entidade pública. É impossível, portanto, considerar pertencentes ao mesmo campo as organizações sociais sem fins lucrativos e as organizações paraestatais, dados os vínculos que unem interesses públicos e privados.

Dessa forma, os vínculos estabelecidos na formação do Conselho Deliberativo do Sebrae, na esfera sub-nacional, poderão explicar a desconexão ("decoupling") entre as preferências primárias do ator, expostas pela visão formal anunciada aos funcionários e clientes da organização, e suas ações efetivas, traduzidas na ênfase à atuação em cadeias produtivas fortemente vinculadas à economia regional, como a pecuária e turismo (quadro 7).

Dois elementos são ressaltados na análise da priorização de esforços feita pelo Sebrae. O primeiro, é a constatação de que setores fortemente industriais, e com pouca ou nenhuma vinculação à agricultura e pecuária, como o setor de confecções, madeiras, móveis e construção civil, podem ser tratados como cadeias produtivas. Isto implica em um estiramento de conceitos característico de aplicações técnicas da teoria, utilizada inicialmente para tratar de problemas no campo da economia agrícola e da gestão rural. Outro ponto, e o mais importante nesta análise, é a prioridade máxima atribuída à cadeia de produção da pecuária de corte.

Quadro 7 - Prioridade atribuída às cadeias produtivas em Mato Grosso do Sul

Prioridade	Cadeia Produtiva
1	Pecuária de corte
2	Turismo
3	Confecção
4	Madeira e móveis
5	Mandioca
6	Couro e calçados
7	Construção civil
8	Piscicultura
9	Avicultura
10	Suinocultura

Fonte: SEBRAE. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/mapauds_uf.asp Acesso em: 21 jun. 2004.

Há, aqui, um elemento contraditório na determinação dos interesses do Sebrae, pois as empresas industriais que atuam na pecuária de corte têm se tornado cada vez maiores, acentuando a concentração do setor, e as barreiras à entrada na pecuária de corte do estado de Mato Grosso do Sul estão se tornando maiores, dada a valorização da terra, tornando inviáveis pequenos empreendimentos rurais com pouco capital. Os elos responsáveis pelo fornecimento de insumos e distribuição, por sua vez, têm, também, se tornado cada vez mais concentrados. A priorização desta cadeia reflete, portanto, elementos contraditórios, que ultrapassam o direcionamento formal das atividades da organização exposto a funcionários e clientes pelo Sebrae.

Os outros atores participantes da rede foram atraídos por meio de um *workshop*, realizado em julho de 2001, quando foram discutidos os resultados de um diagnóstico dos aspectos tecnológicos, produtivos e econômicos da cadeia produtiva. Nessa ocasião, foram formuladas ações estratégicas específicas para serem realizadas por representantes de cada segmento da cadeia, e ainda outras para serem desenvolvidas coletivamente (VEIT, 2003). A priorização das ações e o desenvolvimento de projetos estratégicos, elaborados em setembro de 2001, com estes atores, demonstram que elementos de reciprocidade e colaboração já se faziam presentes como mecanismos de governança, característica típica de um arranjo organizacional em rede.

6 A REDE POLÍTICA TERRITORIAL DA CARNE BOVINA

O momento posterior à formação da rede caracterizou-se pela ampliação da frequência de contatos formais e, também, pela troca de recursos. As relações dos atores em rede tornaram-se, portanto, mais fortes e mais complexas. Os principais atores coletivos envolvidos na rede são mostrados no quadro 8.

Existe uma distinção clara entre os membros que possuem recursos e influência e os que não os possuem, sendo que os primeiros ocupam uma posição central na rede, e os últimos, uma posição periférica (RHODES; MARSH, 1992; DAUGBJERG, 1997). O Sebrae assumiu o papel central na consulta e coordenação dos outros atores da rede. Isto ocorreu por dois motivos: primeiro, na fase formativa da rede, o Sebrae atuou como elemento de legitimidade, um ator neutro e competente capaz de angariar respaldo à iniciativa; segundo, a posse de recursos diferenciados no momento posterior à formação da rede permitiu ao Sebrae assumir um papel de autoridade e árbitro, como indica a hierarquia estabelecida no desenho das diferentes instâncias de discussão de políticas públicas e privadas, mostrada na figura 2.

Quadro 8 - Detalhamento dos atores em rede

Natureza	Elo da Cadeia	Atores
Representantes dos atores produtivos	Insumos	<ul style="list-style-type: none"> Associação Brasileira das Indústrias de Suplementos Minerais (ASBRAM)
	Produção primária	<ul style="list-style-type: none"> Associação Sul-Matogrossense de Produtores de Novilho Precoce (ASPNP) Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (ACRISSUL) Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL)
	Indústria	<ul style="list-style-type: none"> Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS) Sindicato das Indústrias de Frios, Carnes e Derivados (SICADEMS)
	Distribuição	<ul style="list-style-type: none"> Associação Sul-Matogrossense de Supermercados (AMAS)
Organizações públicas e paraestatais		<ul style="list-style-type: none"> Banco do Brasil Delegacia Federal de Agricultura no Estado de Mato Grosso do Sul (DFA/MS) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) Secretaria de Estado de Produção e Turismo de Mato Grosso do Sul (SEPROTUR) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Fonte: Elaborado pelos autores

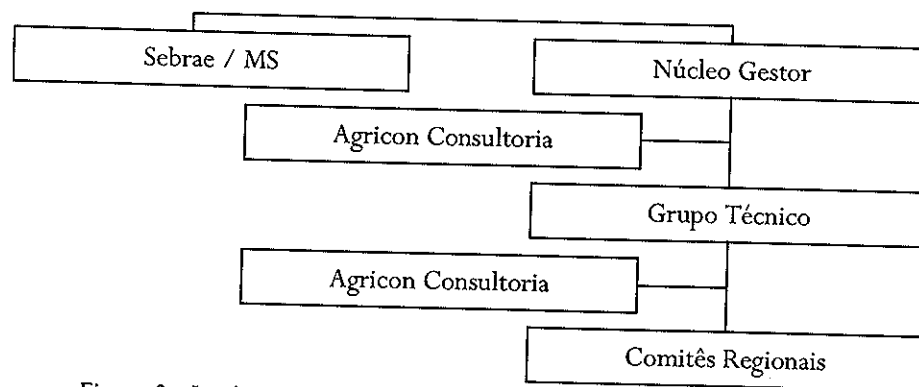


Figura 2 - Instâncias de discussão na rede

Fonte: Sebrae/MS e Fapec (2004)

De acordo com Veit (2003), o Sebrae foi o ator que alocou a maior parte dos recursos trocados na rede, calculados em R\$ 1,69 milhão. Isto permitiu ao Sebrae obter o aval dos atores produtivos para encampar o "Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul", visto aqui como a cristalização de forças sociais em um entorno econômico específico, dado que se trata de um arranjo organizacional com um aspecto

institucional, ou seja, inclui um conjunto de regras e normas. Este programa é mais um passo dos atores visando a aumentar a densidade institucional da rede.

Os recursos diferenciados, cuja posse o Sebrae detinha, eram, principalmente, recursos tecnológicos e organizacionais. O conhecimento adquirido, as tecnologias gerenciais, as instalações e o *know-how* na transmissão do conhecimento, além da capacidade de realizar e manter parcerias, foram recursos determinantes na interação com os outros atores, principalmente os atores do setor produtivo. Esses atores consideraram arriscado o investimento em qualificação da mão-de-obra, pois o trabalhador capacitado pelo produtor rural ou frigorífico poderá ser disputado por outras empresas. A qualificação é vista como um recurso coletivo, do qual outras organizações podem tirar proveito. Em nível individual, torna-se arriscado este tipo de investimento quando não há compromissos futuros, uma característica dos mercados.

De acordo com Powell (1990), os mercados, como descritos pela literatura econômica, são um mecanismo de coordenação espontânea que concedem racionalidade e consistência para as ações baseadas no auto-interesse de indivíduos e firmas. Abertos a todos os entrantes, eles não instituem fortes vínculos de comportamento altruístico, pois o estereótipo do mercado competitivo é o paradigma da interação social desembaraçada, auto-interessada e não-cooperativa. Assim, enquanto nos mercados o padrão estratégico é obter a barganha possível na troca imediata, nas redes a opção, frequentemente preferida, é criar compromisso e confiança de longo prazo.

Até então, neste estudo, não era possível partir para uma definição formal da rede política analisada. Agora, os elementos para tanto já estão disponíveis. Inicialmente, pode-se partir da premissa de Powell (1990), que considera certas formas de troca mais sociais, isto é, mais dependentes de relações, interesses mútuos e reputação, e também guiadas por uma estrutura formal de autoridade. Assim sendo, a rede é vista como "uma forma organizacional em que dois ou mais atores possuem repetidas e duradouras relações de troca uns com os outros, e ao mesmo tempo, legitimam uma autoridade para arbitrar e resolver as disputas que possam surgir durante a troca." (POLDONY; PAGE, 1998, p.59). Todas estas características são percebidas no objeto estudado. Portanto, algumas inferências causais derivadas da análise podem emergir, e fundamentar a discussão das atividades do "Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul" como interações de atores em rede.

6.1 Função da rede

As redes são canais de comunicação e troca, não tendo objetivos próprios. Os atores têm objetivos, e dependendo de quais sejam estes objetivos, a rede irá assumir diversas funções. Waarden (1992) mostra que as funções que as redes podem assumir são: a) canais de acesso; b) consulta; c) negociação; d) coordenação; e) cooperação na

formação da política; e f) cooperação na implementação da política.

As linhas recíprocas de comunicação foram estabelecidas nas esferas de discussão do Programa Cadeia da Carne. O núcleo gestor do programa é composto pelos atores coletivos elencados no quadro 5 desta seção. O grupo técnico, por sua vez, é formado por técnicos designados pelas organizações do núcleo gestor. A diferença entre estas instâncias era a importância da pauta a ser discutida. Evidentemente, assuntos de interesse menor, como o detalhamento de atividades pré-estabelecidas, demandavam menor atenção e, portanto, poderiam ser tratados por representantes. Assim, enquanto houveram oito encontros do núcleo gestor entre os anos de 2001 e 2004, ocorreram 26 reuniões do grupo técnico no mesmo período.

A criação da estrutura organizacional do programa fez com que os relacionamentos entre os atores públicos e privados fossem estreitados. Isto é verificado pela frequência média de presença das organizações nas reuniões do núcleo gestor, ocorridas entre 2001 e 2004, que foi de 50%. Portanto, pode-se dizer que, em pelo menos quatro reuniões das oito realizadas, todas as organizações estavam presentes. Isto indica uma alta institucionalização, baseada nos contatos formais estabelecidos pelos atores da rede.

A amplitude dos temas tratados é menor no núcleo gestor, e maior nos comitês regionais. Os atores que pertencem ao núcleo gestor estão situados em uma posição central na rede, com limites fechados aos outros atores. Assim, desde a maior institucionalização da rede, a partir da criação do Programa Cadeia da Carne, houve a entrada no núcleo da rede de apenas um ator com recursos diferenciados, considerados importantes para os outros atores. Esse ator foi o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), que foi inserido no núcleo gestor a partir de fevereiro de 2003. Seu papel no programa era capacitar condutores que transportam bovinos, para que a meta de aumento de 3% no índice de aproveitamento de carcaças pudesse ser alcançada.

Os recursos tecnológicos do Senat foram articulados com os recursos organizacionais dos sindicatos rurais dos municípios de Bataguassu, Miranda e Campo Grande. Como indica o quadro 9, foram capacitadas 321 pessoas, que representam 6,68% do total de pessoas capacitadas na área de formação profissional rural, um dos eixos temáticos do projeto estratégico "Educação e Capacitação" do Programa Cadeia da Carne.

A entrada tardia do Senat no núcleo gestor ocorreu, por não haver sido previamente identificada a necessidade dos recursos que este ator dispõe. Tais recursos - que, basicamente consistiam de conhecimentos técnicos adquiridos e capacidade sistemática de sua transmissão - adquiriram valor após a implementação dos projetos estratégicos do Programa Cadeia da Carne. Deste modo, a interação dos atores fez com que emergisse, durante a execução das atividades, a necessidade de um treinamento específico para os motoristas de caminhão que conduzem o gado das propriedades rurais aos frigoríficos. Logo, como os outros atores da rede não possuíam os recursos do Senat, esta organização teve acesso à rede, e a atividade que desenvolveu é a única que não consta a previsão do

uso dos recursos, como mostra o quadro 9. Mesmo existindo uma posição central na rede, ocupada por poucos atores, os limites tornaram-se fluidos a partir da constatação da existência de recursos desejados e, até então, não disponíveis.

Quadro 9 - Cursos previstos e oferecidos e pessoas capacitadas

CURSOS	Previstos	Oferecidos	Variação	Pessoas Capacitadas
Aplicação de Medicamentos em Bovinos (Corte)	51	55	8%	619
Seminário Municipal sobre Sanidade Animal	19	20	5%	1809
Manejo Racional de Bovinos p/ Abate	48	36	-25%	490
Formação de Agentes em Saúde Animal	34	69	103%	856
Inseminação Artificial (Corte)	15	14	-7%	125
Administração da Peq. Emp. Rural	6	8	33%	88
Manejo de Pastagens	3	1	-67%	13
Rastreamento de Bovinos e Bubalinos	42	38	-10%	487
Capacitação de Condutores de Transporte de Bovinos		18		321
TOTAL	218	259	19%	4808

Fonte: SEBRAE/MS e FAPEC (2004)

Neste ponto, pode-se identificar a rede funcionando como canal de acesso. Esta é uma das funções assumidas pela rede. Contudo, não é a única. A consulta também pode ser identificada, por meio da análise das pautas das reuniões do núcleo gestor e do grupo técnico. Questões como a definição de estratégias conjuntas para o avanço da rastreabilidade no estado, e ações preventivas frente aos novos casos de encefalopatia espongiforme bovina (doença da vaca-louca) no mercado internacional, eram tratadas no núcleo gestor, e decididas após consulta aos representantes das organizações presentes nas reuniões. A decisão refletia o resultado do consenso, já que algumas das solicitações dos atores não eram inseridas na agenda do núcleo gestor, permanecendo assim apenas no âmbito do grupo técnico.

Após ocorrer a decisão no núcleo gestor, a questão era novamente encaminhada ao grupo técnico, responsável pelo estabelecimento de planos operacionais para a viabilização da solução. Estes procedimentos permitem inferir um aspecto institucional com elementos formais de coordenação da ação dos atores, dado que os resultados somente poderão ser obtidos caso certos procedimentos de interação sejam adotados.

As atividades de consulta e coordenação na rede resultaram na obtenção de importantes recursos provenientes de políticas voltadas para o setor agropecuário em Mato Grosso do Sul. O Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens Cultivadas (Repasto), implementado pela Secretaria Estadual de Produção e Turismo (Seprotur), um dos atores da rede, é talvez o exemplo mais concreto de atores públicos distribuindo e disputando recursos.

Desde meados da década de 90, alguns estudos revelaram que mais da metade da área de pastagens cultivadas no Brasil Central vinham sofrendo degradação (VIEIRA;

KICHEL, 1995) e que 90% dos produtores consideravam isto um importante problema (COSTA, 1996). Frente a constatações como estas, o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Seprotur, elaborou e implementou o Repasto, visando a recuperação destas áreas. A capacitação de produtores e técnicos prevista no programa tinha como objetivo contribuir para a desaceleração do desequilíbrio ambiental provocado pela degradação de pastagens, e reduzir as conseqüências ambientais e econômicas deste fenômeno.

O Repasto, visto como medida do governo estadual para conter futuras perdas para a economia do estado e sua sociedade, necessitava angariar legitimidade para lograr sucesso na implementação, haja vista a existência de uma coalizão de atores com objetivos similares. Portanto, o Repasto é encampado pelo Programa Cadeia da Carne, não perdendo sua identidade neste processo, apesar de adquirir características de "contrapartida" à participação da Seprotur na rede.

Finalmente, pode-se verificar a cooperação entre os atores da rede, tanto na formulação do Programa Cadeia da Carne, quanto em sua implementação. A proposta inicial do conjunto de projetos estratégicos para o programa, apresentada ao núcleo gestor em novembro de 2001, englobava os eixos temáticos Educação/capacitação, Rastreabilidade, e Legislação. Após cinco meses de discussão no âmbito do grupo técnico, dois eixos temáticos foram modificados. As questões da rastreabilidade e da legislação cederam lugar ao marketing e ao desenvolvimento institucional, eixos que priorizam o fortalecimento da comunicação, tanto entre os atores envolvidos no programa, quanto deste grupo com os outros atores não inseridos na rede.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gênese da rede deu-se, principalmente, pelos esforços de lideranças organizacionais locais, que atuaram estrategicamente na criação de um arranjo em rede que permitisse a obtenção de novos recursos e habilidades, consideradas cruciais para o aumento do desempenho competitivo dos atores envolvidos.

A solução desenhada pelos atores, públicos e privados, condiz com o principal constrangimento à expansão da atividade pecuária no entorno estudado: a limitação no crescimento médio do rebanho, derivada da ocupação de todas as áreas com vocação para a criação extensiva de gado de corte e, conseqüentemente, da valoração superior destas terras de pastagens.

Assim, o arranjo organizacional institucionalizado no Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul consolidou padrões formais de comunicação e troca de recursos, com o objetivo de aumentar a competitividade conjunta dos atores em rede, por meio do fortalecimento de suas competências essenciais.

A ampliação da freqüência de contatos formais e os procedimentos de troca mais complexos são resultado das funções atribuídas à rede. De fato, os atores envolvidos utilizam a rede em questão como canal de acesso, mecanismo de consulta, coordenação, e cooperação, tanto na formulação como na implementação de políticas e estratégias conjuntas. Estas funções não foram utilizadas somente pelos atores privados. Atores públicos, ou com forte vinculação ao Estado, foram atraídos pelos atores que ocupam posições centrais na rede, e tornaram-se membros, disputando e distribuindo recursos com os outros atores.

REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO da pecuária brasileira (ANUALPEC). São Paulo: FNP Consultoria e Comércio. 2003.
- CARVALHO, M. A. Políticas públicas e competitividade da agricultura. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 1, p. 117-139, jan.-mar. 2001.
- CEZAR, I. M. *Os pecuaristas e suas redes de conhecimento e informação*. Campo Grande, MS: Embrapa, 2001. Disponível em: <<http://www.cnpqg.embrapa.br/publicações>>. Acesso em: 08 abr. 2004.
- COSTA, F.P. *Pecuária de corte no Brasil Central: o produtor, os recursos produtivos e o manejo das pastagens*. Campo Grande, MS: Embrapa, 1996. Disponível em: <<http://www.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/ct/ct26/06percepcao.html>>. Acesso em: 08 abr. 2004.
- DAUGBJERG, C. *Policy networks, rational choice institutionalism and sociological institutionalism*. South Jutland University Centre, 1997. Department of Co-operative and Agricultural Research (ALF). Working Paper.
- DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. Oxford: Black Well Publishers. *Political Studies*, n. XLIII, p. 136-158, 1995.
- FERRAZ, J.C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. *Made in Brasil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- FUSCO, J. P. *Temas emergentes em Engenharia de Produção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2002.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, p. 1360-1380, 1973.
- HALL, P. & TAYLOR, R. Political Science and the three new institucionalisms. Oxford: Black Well Publishers. *Political Studies*, n. XLIV, p. 936-957, 1996.
- IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- LINDBLOM, C. E. *Politics and markets*. Nova York: Basic Books, 1977.

- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. Madrid: Pablo Iglesias. *Zona Abierta*, n. 63/63, p. 1-43, 1993.
- MENÉNDEZ, L. S. (Comp.). Representación de intereses e políticas públicas: corporativismo o pluralismo? Madri: *Zona Abierta*, 67/68, 1994.
- MERCOESTE. Perfil Competitivo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI (CO-9802)).
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge Press, 1990.
- O'CONNOR, J. *EUA: A crise fiscal do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, C. *O capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- OSTROM, E. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- PAULILLO, L. F. Análise organizacional em redes de recursos de poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas. In: FUSCO, J. P. *Temas emergentes em Engenharia de Produção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2002.
- PAULILLO, L. F. Rede de relações e poder de negociação: uma análise do caso citrícola brasileiro. *Gestão & Produção*, v. 8, n. 3, p. 250-270, dez. 2001.
- POLDONY, J. M.; PAGE, K. L. Networks forms of organization. *Annual Review of Sociology*, v. 24, p. 57-76, 1998.
- PRZEWORSKI, A. *Economic constrains on political choises: on the continuing relevance of marxist political theory of capitalism*. Chicago: Chicago University Press, 1994.
- RHODES, R. A W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 181-205, 1992.
- ROMANO, J. O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F. C. T. da; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. (org.). *Mundo rural e política: Ensaio interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- SANTOS, V. D. *Análise da coordenação da aliança mercadológica na cadeia da carne bovina no estado de Mato Grosso do Sul: O caso da Associação Sul-Matogrossense de Produtores de Novilho Precoce*. 2003. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Produção e Gestão Agroindustrial) – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Campo Grande, MS, 2003.
- SEBRAE/MS; FAPEC. *Intervenção e desempenho competitivo: Avaliação do programa de melhorias na cadeia produtiva da carne bovina de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS: UFMS, 2003. Relatório técnico. Mimeo.

- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- SMITH, M. J. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas. In: MENÉNDEZ, L. S. (Comp.). *Representación de intereses e políticas públicas: corporativismo o pluralismo?* Madri: Zona Abierta, 67/68, 1994.
- VEIT, M. R. *Experiências empreendedoras: histórias de sucesso*. Belo Horizonte: Sebrae, 2003. Disponível em: <http://www.casosdesucesso.sebrae.com.br/include/arquivo.aspx/54.pdf> Acesso em: 10 jun. 2004.
- VICINI, L.; SOUZA, A. M. Análise do perfil do rebanho bovino nacional, através da análise de componentes principais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 23., 2003, Ouro Preto. *Anais...*[CD-ROM]. Ouro Preto: ABEPRO, 2003.
- VIEIRA, J.M.; KICHEL, A.N. Estabelecimento e recuperação de pastagens de *Panicum maximum*. In: SIMPÓSIO SOBRE MANEJO DA PASTAGEM, 12., 1995, Piracicaba. *Anais...* Piracicaba: FEALQ, 1995. p.147-196.
- VOGEL, D. J. The study of business and politics. *Califórnia Management Review*, v. 38, n. 3, spring 1996.
- WAARDEN, F. V. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 29-52, 1992.

Recebido para publicação em 15/11/03

Aceito para publicação em 12/04/04