AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E LIMITES A AÇÃO ESTRATÉGICA: REDES DE RECURSOS DE PODER EM PERSPECTIVA COMPARADA

JEOVAN DE CARVALHO FIGUEIREDO; LUIS FERNANDO PAULILLO;

UFSCAR

SÃO CARLOS - SP - BRASIL

jeovan@dep.ufscar.br

APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR

INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA

# CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E LIMITES A AÇÃO ESTRATÉGICA: REDES DE RECURSOS DE PODER EM PERSPECTIVA COMPARADA

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é determinar como as características estruturais das diferentes redes de poder na pecuária de Mato Grosso do Sul influenciam a ação estratégica dos atores nelas inseridos. Para tanto, foi empreendido um estudo de múltiplos casos. No caso da rede láctea, adotou-se como unidade de análise o processo político que resultou a inclusão do leite pasteurizado tipo C nas aquisições do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul, destinadas a um programa social específico, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN). Por sua vez, a unidade de análise da rede da bovinocultura de corte foi o Programa de Melhorias na Cadeia Produtiva da Carne, orquestrado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul. Os resultados indicam que a rede de poder territorial da bovinocultura de corte pode ser vista como uma comunidade política, arranjo em rede já conhecido na literatura, e que a rede de poder láctea, fracamente integrada e com múltiplos participantes, configura um outro tipo específico, que se aproxima do modelo ideal de rede difusa. Os resultados deste estudo indicam que os diferentes tipos estruturais das redes, geram diferentes possibilidades para os atores que agem estrategicamente nas redes.

**Palavras-chave**: Institucionalismo; estratégia; pecuária de corte; pecuária leiteira; estudo de caso.

## 1. Introdução

No final de década de 70, os governos militares implantaram uma política de desenvolvimento agropecuário para a modernização do campo brasileiro, ocorrendo assim uma intensa transformação da agricultura até 1985. Por meio da agroindustrialização nacional, o Brasil obteve ganhos consideráveis de produção e produtividade a partir dos anos 70, principalmente nos setores que apresentavam vantagens comparativas no mercado agrícola mundial. Acreditava-se, naquele momento, que o crescimento produtivo da agricultura nacional resolveria os principais problemas econômicos do país (PAULILLO, 2001).

A forte intervenção estatal na agropecuária, durante a década de 80, cedeu lugar a uma redução do Estado na economia nacional, na década de 90. Esta tendência, verificada em outros países, teve reflexos poderosos no agronegócio nacional, e na formulação de políticas agrícolas e agroindustrais.

A 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 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.

Neste cenário, mais complexo e fragmentado, a elaboração de políticas passa a ocorrer em uma variedade de redes caracterizadas pelas relações estreitas entre os interesses particulares e as diferentes esferas governamentais. Esta constatação é particularmente válida para os setores agrícola e pecuário no Brasil (ROMANO, 1999).

A pecuária de corte, durante a década de 90, foi muito importante para a legitimação da orientação liberal do Governo. No mercado interno, o maior consumo de carne proporcionou ao Plano Real uma conquista relevante na área social: a ampliação do consumo de proteína animal nas camadas populares, o que significava a melhoria no padrão alimentar de parte significativa da população. Os planos anteriores de estabilização haviam falhado, aos olhos da população, em parte pela falta de carnes nas prateleiras dos supermercados.

No mercado internacional, a participação das exportações agropecuárias tornou-se paulatinamente muito importante para as contas brasileiras, em virtude de sua participação nos elevados saldos positivos gerados na balança comercial. Os resultados proporcionados pelo agronegócio da carne bovina no cenário nacional e internacional são acentuados pelas macrotendências recentes, que já estão cristalizadas em nível mundial: o peso das variáveis sociais no cálculo econômico das decisões governamentais e privadas, e a maior integração dos mercados mundiais.

O estado de Mato Grosso do Sul (MS) tem grande relevância na análise do desempenho da agroindústria da carne bovina: é o detentor do maior rebanho nacional, da maior extensão de terras dedicadas à atividade pecuária, e os grandes mercados consumidores do país estão localizados próximos a ele. Estes fatores, aliados ao clima, solo, água e estrutura fundiária adequados, tornam o MS um grande fornecedor de carne e leite para indústrias e mercados de outros estados, principalmente São Paulo (MERCOESTE, 2002).

Como as demais organizações das indústrias brasileiras, a maior parte das empresas sul-mato-grossenses, envolvidas no agronegócio da carne bovina, estabeleceu parâmetros diferenciados para competir em um ambiente econômico marcado pelos processos

de reestruturação agroindustrial, iniciados com as reformas econômicas do início da década de 90.

Estas formas diferenciadas de competir são caracterizadas pela dependência entre setores e sub-setores econômicos e políticos, determinada pelos incentivos para a ação, dados a partir do ambiente institucional prevalecente. As possibilidades e limites para a ação estratégica podem ser mais claramente definidos ao adotarmos a perspectiva de redes de organizações, que compartilham, distribuem e disputam recursos, em um determinado entorno.

No contexto descrito, a hipótese de trabalho é que os diferentes contextos institucionais, que emolduraram a agroindústria de carne e do leite, em Mato Grosso do Sul, geraram diferentes possibilidades de aquisição e manutenção de recursos, para as organizações inseridas nas diferentes redes de poder. As redes de poder são entendidas, neste estudo, como a cristalização de forças sociais em um entorno econômico específico, dado que são um arranjo organizacional com um aspecto institucional, ou seja, incluem um conjunto de regras e normas

Duas linhas de princípio nortearam a elaboração deste trabalho. A primeira, derivada da noção de *path dependency*, assume que é necessário levar-se em conta as circunstâncias históricas para efetivamente compreender o fenômeno estudado sob a ótica institucional. A segunda linha consiste em apresentar um juízo comparativo dos objetos estudados, premissa pertinente com a metodologia adotada, de estudo de múltiplos casos.

Para que possam ser comparados, os fenômenos estudados devem ser analisados tomando a mesma variável explicativa, qual seja, a posse de recursos de poder. A interdependência de recursos é o mais importante fator distintivo das redes inter-organizacionais, e sua análise permite avançar no conhecimento acerca das interações dos atores, sejam eles públicos ou privados.

Para o caso da rede de poder territorial láctea, adotou-se como unidade de análise o processo político que resultou a inclusão do leite pasteurizado tipo C nas aquisições do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul, destinadas a um programa social específico, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN). Apesar deste resultado ser tratado na análise, a ênfase recai no processo político, pois este pode ser mais central que seus resultados (MARCH; OLSEN, 1993). Entretanto, um foco voltado somente para a interdependência de recursos é insuficiente para explicar o processo político. A análise abrangeu também a forma como a rede tornou-se institucionalizada, dado que as ações dos membros da rede, no decorrer do tempo, tornam-se mais ou menos influenciadas pela ideologia, regras, rotinas, princípios e normas (DAUGBJERG, 1997).

Por sua vez, a unidade de análise da rede de poder territorial da bovinocultura de corte foi o Programa de Melhorias na Cadeia Produtiva da Carne, orquestrado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul (Sebrae/MS). Apesar de ser um encadeamento de difícil delimitação, com a distribuição de boa parte do produto final podendo mesmo ocorrer em outros estados ou outros países, enfatizou-se o aspecto territorial, em coerência com o objetivo central do trabalho.

Paulillo (2000) demonstrou anteriormente ser possível compreender os encadeamentos produtivos situados em territórios específicos como redes de poder territoriais. Mais do que um recorte arbitrário, o território é visto como uma construção social e política, onde atores estabelecem a troca de recursos e articulam interesses, gerando assim uma estrutura de oportunidades diferenciada. A proximidade territorial passa a ser elemento relevante na elaboração e implementação de políticas públicas e estratégias empresariais.

## 2. Desenho da pesquisa

Os fenômenos abordados neste trabalho possuíam duas características em comum: a) o pesquisador dispunha de pouco controle sobre os eventos estudados, e b) ambos tinham um caráter eminentemente contemporâneo. Estes fatores, aliados ao interesse na comparação dos objetos escolhidos para análise, motivaram a adoção do estudo de múltiplos casos como estratégia de pesquisa.

Esta estratégia é bastante pertinente para as questões propostas neste estudo, dado que permite expandir e generalizar contribuições teóricas pré-existentes. Ao realizar um esforço de predição, confrontando dados empíricos com premissas conceituais, este trabalho procura corroborar ou refutar argumentos apresentados na literatura institucional de redes inter-organizacionais.

O caráter do estudo é, portanto fenomenológico, pois parte-se para a generalização analítica dos resultados, enquanto a enumeração de freqüências é apenas ferramenta adequada na elaboração dos argumentos apresentados. O motivo disto é que os casos estudados, e o contexto que os abarca, não podem ser claramente divisados.

Seguindo as contribuições de Yin (1994), as condições contextuais também foram cobertas, já que elas podem ser altamente relevantes para a compreensão dos casos estudados. Mais do que isto, a idiossincrasia de cada caso foi levada em conta, no processo de desenho da pesquisa. Este passo é sugerido por Stoecker (1991), quando argumenta que mesmo que se possa – e se deva – comparar casos, não se deve reduzir, neste processo, os casos estudados a algumas poucas variáveis comparadas.

### *2.1 Coleta de dados: O caso da rede de poder territorial da bovinocultura leiteira*

Os resultados do processo político analisado neste caso correspondem à implementação de uma política de aquisição de leite pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul. Tais resultados decorrem de um processo iniciado durante uma grave crise que abateu o setor lácteo, no ano de 2001, e motivou a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito em estados como Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Goiás, visando à investigação das causas da baixa remuneração recebida pelos pecuaristas leiteiros nestes estados.

Para a elaboração desta análise empírica, foram consultados dados obtidos a partir de fontes secundárias, como o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso do Sul, que investigou os baixos preços pagos aos pecuaristas leiteiros nos últimos meses do ano de 2001, e o relatório de pesquisa sobre os aspectos econômicos do encadeamento produtivo lácteo sul-mato-grossense, elaborado por Michels, Sabadin e Oliveira (2003).

### *2.2 O caso da rede de poder territorial da bovinocultura de corte*

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. 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).

*2.3 Técnicas e métodos de análise*

Como foi mostrada na seção anterior, a escolha das fontes de dados pautou-se na pluralidade. Tornou-se possível realizar a triangulação dos dados, obtendo deste modo um quadro mais robusto dos fenômenos estudados e de seu contexto.

A definição da mesma variável explicativa para ambos os casos permitiu que, após o esforço de pesquisa para testar a teoria, os resultados pudessem ser confrontados e comparados. Mesmo não sendo possível determinar limites de tempo específicos para o começo e o fim dos casos em questão, estabeleceu-se um recorte arbitrário, baseado no inicio dos processos sociais e políticos das unidades analisadas. Isto foi necessário para a coleta dos dados, e sua posterior análise.

Apesar de cada caso servir a um propósito específico dentro do escopo do estudo, a lógica de replicação adotada permitiu a produção de resultados previstos pelo quadro teórico de referência.

A estratégia geral deste estudo foi confiar nas proposições teóricas, ao invés de realizar uma mera descrição do caso. Os objetivos e o desenho do caso foram baseados nestas proposições, e principalmente, nos vínculos causais entre estrutura da rede e resultados obtidos por atores, já apontados pela literatura.

Pertinente com esta estratégia, buscou-se identificar padrões de causa-e-efeito nos casos estudados, comparando assim padrões empíricos com padrões preditos pela teoria. Deliberadamente, acrescenta-se a cada caso uma complexa cadeia de eventos pertinentes, para que pudesse ser coberto um número significativo de variáveis relevantes necessárias ao entendimento do fenômeno.

## 3. Revisão da Literatura

*3.1 As Redes de Recursos de Poder*

A abordagem institucional, originalmente desenvolvida nos trabalhos de Veblen (1975 [1904]), Commons (1934) e, posteriormente, Ayres (1962), tratava as instituições como variáveis explicativas dadas. Para compreender os fenômenos sociais, políticos e econômicos atuais, o pensamento da "escola antiga" foi alterado em suas proposições teóricas a respeito da natureza das instituições, tomando-as agora como variáveis que se originam e são alteradas por meio da ação humana. Os novos institucionalistas consideram, portanto, que instituições importam e, além de serem construídas socialmente, podem também ser modificadas pelos atores.

Três grandes correntes consolidam o pensamento institucional contemporâneo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Ao examinar o neo-institucionalismo histórico, como o fazem Hall e Taylor (1996), verifica-se que o compromisso de pesquisa vinculado à teoria recai em determinar o modo pelo qual as instituições distribuem poder de modo desigual entre os grupos sociais. É assumido, portanto, um mundo no qual instituições dão a alguns grupos ou interesses acesso descomedido ao processo de tomada de decisão, e a ênfase recai, assim, no modo como os resultados do processo favorecem alguns grupos em relação a outros.

Conhecendo o modo pelo qual instituições distribuem poder desigualmente entre grupos sociais, pode-se prever como será a alocação de benefícios entre grupos demandantes. O resultado será caracterizado pela notória prevalência dos interesses daqueles atores que dispõem de recursos de poder capazes de aumentar a dependência dos outros atores. Isto se dá porque o pressuposto básico das relações em rede é que um grupo é dependente dos recursos controlados por outro grupo, o que faz com que os lucros sejam provenientes da combinação conjunta de recursos (POWELL, 1990).

De fato, atores políticos criam uma rede de poder quando permutam recursos regularmente. Qualquer organização que é inserida no processo político torna-se dependente dos recursos de outras organizações (DAUGBJERG, 1999). As redes emergem de considerações estratégicas de atores públicos e privados, já que cada um deles irá dispor de seus recursos - sejam eles legais-constitucionais, financeiros, políticos, ou informacionais - para maximizar sua influência sobre os resultados, enquanto procuram tornar-se menos dependentes dos outros atores (RHODES, MARSH, 1990).

Neste contexto, as análises de redes de poder enfatizam o caráter relacional do poder, entendido a partir da visão weberiana de poder como "(...) recurso ou capacidade distribuído de forma diferenciada, e que se for empregado com o devido grau de habilidade estratégica e tática, produz e reproduz relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência." (REED, 1998, p. 75). Esta concepção weberiana enfatiza que o exercício do poder se dá "sobre outros". Não é, portanto, uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas. A implicação disto resulta, ainda, no caráter potencial do poder, já que atores mais poderosos (o que implica na posse de recursos de poder diferenciados), podem ou não exercê-lo, bastando apenas para isto o cálculo estratégico empregado na consecução de seus objetivosDowding (1995) ainda argumenta que o poder de um ator depende do poder dos outros atores, e que o tipo de relação entre eles é definida pelos seus recursos. Por sua vez, Rhodes e Marsh (1990) afirmam que o poder é o produto dos recursos de cada organização, das regras do jogo, e do processo de troca entre as organizações.

Os recursos que os atores podem dispor em suas relações de poder indicam a sua capacidade de interferência nas decisões de outros atores em determinado contexto ou entorno. Assim, a estratégia dos atores em uma rede de poder será pautada na exploração dos recursos e capacidades diante de uma situação relacional específica. Estes recursos podem ser classificados, como indica o quadro 1, em constitucionais, políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos.

**QUADRO 1** – Classificação e exemplos de recursos em redes de poder

| Recursos de Poder | Descrição |
|---|---|
| **Constitucionais** | Regras e normas formalmente 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 gerencial 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)

Os recursos de poder são desejados pelas empresas visando melhores resultados para livrarem-se de uma possível dependência de outras empresas. 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 da firmas; 2) decisão das melhores oportunidades e 3) utilização efetiva dos ganhos proporcionados por cada recurso, seja na disputa ou na cooperação com firmas relacionadas (PAULILLO, 2002). Deste modo, a estratégia de um ator em rede de poder consiste na exploração de seus recursos e capacidades, dado que o controle sobre recursos escassos é fonte de lucros econômicos.

Diante da caracterização dos recursos de poder, pode-se agora tratar das redes de poder. 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 de poder. A conformação da rede formada pelos agentes pode ter amplos limites. March e Olsen (1993) argumentam que os sistemas políticos nacionais se encaixam dentro de sistemas políticos internacionais e se decompõem em numerosos subsistemas, alguns dos quais se estendem mais além das fronteiras de um país.

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

Os dois principais méritos da análise de redes de poder, segundo Daugbjerg (1997), são: a) a ênfase na interdependência de recursos, como força crucial por trás do processo político; e b) a ênfase na variação das relações entre governo e grupos de interesse, indicada no continuum entre comunidade política e rede difusa.

As características estruturais das redes vão definir um conjunto de redes, que pode ser distribuído em um continuum entre dois pólos, definidos pelas comunidades políticas e pelas redes difusas, como indica o quadro 2. Estas características estruturais são definidas pela forma como os atores públicos e privados (coletivos e individuais) interagem e, ainda, pela distribuição de recursos entre os membros da rede e as relações hierárquicas de autonomia e dependência.

**QUADRO 2** – O continuum entre a comunidade política e a rede difusa

| | **Comunidade Política** | **Rede Difusa** |
|---|---|---|
| **Número de membros** | Limitado | Grande número de membros |
| **Valores dos atores** | Compartilhados | Distintos |
| **Objetivos da integração** | Barganha e negociação | Consulta |
| **Interação** | Freqüente | Instável |
| **Grau de Interdependência** | Amplo | Limitado |
| **Recursos dos atores** | Equivalentes | Desiguais |
| **Definição dos limites da rede** | Reconhecimento mútuo | Livre entrada e saída |
| **Institucionalização** | Consenso na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos | Conflito na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos |

Fonte: Adaptado de Rhodes e Marsh (1990), Blom-Hansen (1997), e Dowding (2001).

A noção de comunidade política, de acordo com Rhodes e Marsh (1990), está voltada para as relações entre os maiores atores políticos e administrativos, que em alguns momentos estão em conflito, freqüentemente estão em acordo, mas estão sempre em contato e operam como uma rede participativa.

A premissa subjacente é que os atores nesta rede compartilham premissas comuns, o que torna mais propício o acordo e o consenso, dado que apenas algumas opções estão disponíveis. Por outro lado, a rede difusa é caracterizada por um grande número de participantes, um grau muito limitado de interdependência e, conseqüentemente, muitas opções de políticas são inseridas na agenda.

## 4. Resultados e discussão

### *4.1 A rede de poder láctea*

Para avançar no entendimento do processo político analisado neste caso, é necessário destacar que as atividades econômicas assumiram, desde os primórdios do setor lácteo, um caráter de dependência, no que tange às possibilidades decorrentes do acesso à esfera estatal. Houve, neste setor, uma tendência de organização dos interesses econômicos, no sentido horizontal (com a criação de sindicatos e associações) e vertical (com ganhos sistêmicos para os atores de bacias leiteiras mais tecnificadas), que gerou relações diferenciadas dos agentes econômicos com as diversas agências, autarquias, e demais órgãos do governo.

Importa ainda ressaltar que, no período de regulação estatal, representantes dos atores econômicos discutiam e articulavam os níveis de preços do leite nas ante-salas dos ministérios, sendo eles responsáveis pelo fornecimento de subsídios necessários à implementação de medidas e ajustes na política de preços mínimos e nos valores básicos de custeio. As exigências técnicas permaneciam, mas perdiam a primazia para a legitimidade atribuída aos representantes dos interesses do setor lácteo, cujas exigências políticas e relevância como grupo social determinaram a condução da política voltada para o setor. Um paralelo a esta situação pode ser encontrado em Waarden (1992), quando afirma que os tomadores de decisão precisam de suporte político, legitimidade, informação, parcerias na competição com outras seções da burocracia, e assistência na implementação de políticas. Os grupos de interesse, por sua vez, desejam acesso à formulação e implementação de políticas públicas, e concessões que interessem a eles e seus eleitores. Estas diferenças motivam e produzem trocas e transações. Repetidas freqüentemente, tais estruturas restringem as sucessivas opções disponíveis aos atores e, ao mesmo tempo, influenciam a estrutura de participação das organizações.

Como afirma Dowding (1995), o elemento essencial para compreender as políticas públicas como um sistema de crenças é que aquelas mudam ao longo do tempo, dadas as variações do ambiente. Geralmente, com algum choque ou crise (como a do petróleo na década de 70), é feita uma reavaliação do sistema de crenças sobre as políticas públicas, surgindo, então, novos grupos de interesse. Assim, frente às pressões orçamentárias decorrentes do *déficit* público acumulado nas décadas de 70 e 80, e a diminuição do papel do governo, no início da década de 90, emergiram novas arenas, setoriais e regionais, onde os atores do setor lácteo passaram a se articular. Assim, tendo explorado o contexto que influenciou na formação dos padrões cognitivos dos atores produtivos lácteos, parte-se para a análise do caso selecionado.

A análise da rede láctea sul-mato-grossense permite inferir a existência de uma arena regional, dada a interdependência de recursos entre os atores desta rede. De fato, algumas evidências aclaram esta afirmação, tal como o fluxo de informações sobre questões relativas ao setor lácteo, que ocorre entre os atores coletivos. Durante a crise que abateu o setor lácteo, em 2001, os representantes dos produtores rurais se organizaram e distribuíram 1.500 litros de leite a organizações do terceiro setor. Este protesto ocorreu junto ao prédio da Assembléia Legislativa, e teve como objetivo ampliar a visibilidade das reivindicações dos produtores, sendo articulado pelo Sindicato Rural de Campo Grande (SRCG), pela Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (Acrisul), e pela Federação de Agricultura de Mato Grosso do Sul (Famasul), por meio de sua Comissão Estadual do Leite, além de outras associações de produtores de leite com menor poder de aglutinação. Portanto, houve uma ação sincronizada e um objetivo compartilhado por estes atores, que era pressionar a classe política para a obtenção de recursos financeiros, traduzidos em aumento da demanda decorrente da aquisição governamental do produto lácteo *in natura*.

As evidências indicam que tal interesse foi manifestado pelos atores vinculados à produção-primária do leite desde as primeiras audiências da CPI. Ainda na primeira audiência pública, ocorrida em 5 de dezembro de 2001, foi destacada, pelos produtores rurais das bacias leiteiras de Campo Grande e da região Centro Norte, a "importância (...) da inclusão do leite na merenda escolar." (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 9, grifo nosso). Da mesma forma, na segunda audiência, ocorrida em 12 de dezembro de 2001, os produtores das regiões de Miranda, Dois Irmãos do Buriti, Batayporã, Naviraí e Amambaí ressaltaram a "necessidade (...) da inclusão do leite tipo C na merenda escolar e nas cestas básicas distribuídas à população, através de programas sociais do Governo do Estado." (*id. loc.cit*., grifo nosso).

A estratégia adotada pelos produtores rurais consistiu em enfatizar o alto preço do leite nas gôndolas dos supermercados e as condições pouco favoráveis de negociação com os laticínios. Os laticínios dispõem uma gama maior de recursos de poder que, efetivamente, diminuem o poder de negociação dos pecuaristas. A postergação de pagamentos, indicada em depoimentos à CPI, e as comissões sobre escalas de produção, com pagamento diferenciado para aqueles produtores que entregam maiores quantidades de leite, como acontece na região do Bolsão, revelam o predomínio do poder de alguns laticínios em suas relações com seus fornecedores de leite.

As grandes redes de supermercados dispõem de recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais que as tornam os atores com maior poder no estabelecimento de preços e prazos de pagamento. Desta forma, representantes dos laticínios informaram à CPI que "(...) as grandes redes de supermercados exigem descontos e bonificações abusivas para comprar os produtos dos laticínios. As indústrias alegam que se submetem a tais condições, porque necessitam dos supermercados para sobreviverem (...)."(MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 11).

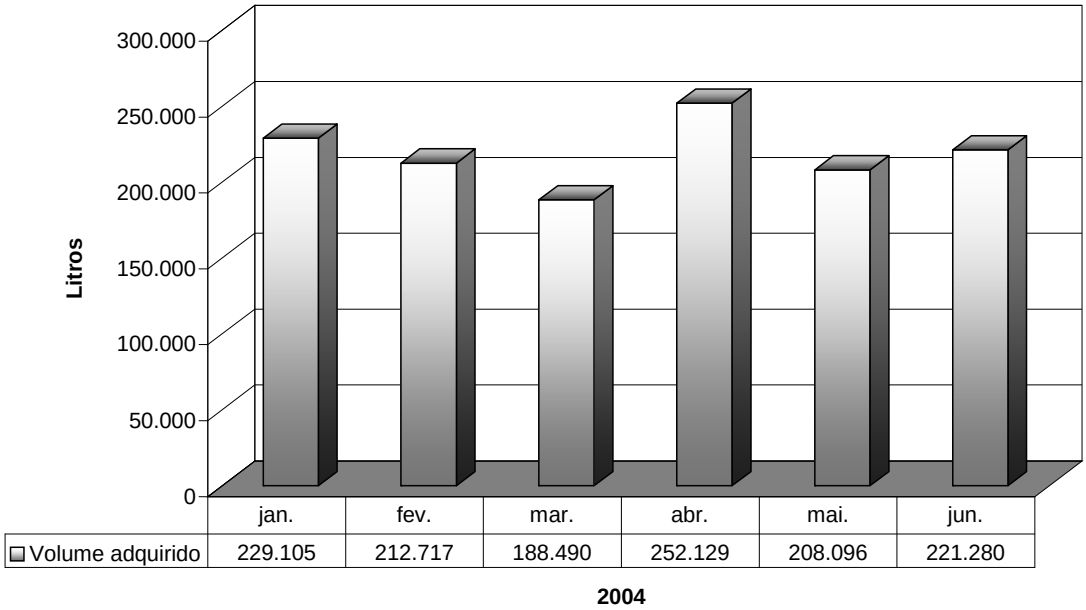
A conclusão do relatório final da CPI do Leite apontou a existência de "distorções no mercado causadas por determinados elos da cadeia produtiva do leite com o intuito da locupletação em detrimento dos produtores rurais." (MATO GROSSO DO SUL, 2001). Os elos que supostamente ampliaram suas margens de lucro às custas dos pecuaristas não são diretamente apontados no relatório final, evidenciando, assim, a já premente dependência do governo estadual da capacidade de representação do ator coletivo da indústria de laticínios, até então um ator com pouco peso nas discussões do processo político.

Este ator adquiriu maior importância no processo após a inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) do governo estadual. Ao ser identificado como a organização coletiva capaz de dar sustentação à política, já que se trata de

um representante válido dos interesses da indústria, o Sindicato das Indústrias de Laticínios de Mato Grosso do Sul (Silems) assumiu o papel de orquestrar os atores individuais nos procedimentos necessários para o fornecimento do leite à Central de Compras do Governo de Mato Grosso do Sul. A implementação da solução formulada no âmbito da CPI encampou, portanto, alguns dos atores vistos como responsáveis pelo problema, dado que seus recursos eram necessários para dar sustentação às mudanças no programa governamental. A existência desta situação parece corroborar os argumentos de Silva e Melo (2000), quando enfatizam a visão do processo de implementação fortemente vinculada à articulação e ao aprendizado em uma rede complexa de agentes de mercado, atores estatais e organizações não-governamentais.

A inclusão do leite tipo C pasteurizado no PSAN, adquirido de pecuaristas e laticínios sul-mato-grossenses, foi um dos resultados gerados pela CPI. O volume inicial de leite fornecido às famílias atendidas pelo Programa, em setembro de 2002, era de 180 mil litros ao mês. Contudo, estipulou-se uma meta de compra, prevista para ser alcançada em dezembro de 2002, de 1 milhão de litros a cada mês.

Esta meta nunca foi atingida. As aquisições do Governo estadual, no primeiro semestre do ano de 2004, mantiveram a média de 218,67 mil litros de leite ao mês, como indica a figura 1. Apesar de as aquisições darem-se preferencialmente de pequenos produtores rurais, o volume de leite adquirido dos sete laticínios fornecedores é insuficiente para modificar a dinâmica que rege as relações de poder e dependência nas transações efetuadas entre produtores e laticínios.




Fonte: Superintendência dos Programas de Inclusão Social do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul

**Figura 1** – Volume de leite adquirido para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de MS

Ainda assim, pode-se considerar o fornecimento de leite para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser considerado o principal resultado do processo político definido pelas interações dos atores da rede láctea territorial sul-mato-grossense. As preferências de diversos atores políticos, neste sentido, tornaram-se evidentes já nas primeiras sessões da CPI do Leite, não sendo contestadas neste propósito por qualquer outro ator público ou privado.

*4.2 A rede de poder da bovinocultura de corte*

O momento inicial na formalização da rede é 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 aglutinação, 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 representação. 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 estes atores podem ajudar a responder esta pergunta.

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, fica evidenciado 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).

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 anteriormente 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. Esta 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, tem 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 destes problemas. Tais questões remetem ao perfil dos produtores associados à ASPNP. Estes 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 6.1).

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.

Os outros atores participantes da rede foram cooptados 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. Nesta 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.

O momento posterior à formação da rede foi caracterizado pela ampliação da freqüência de contatos formais, e também pela troca de recursos. As relações dos atores em rede tornaram-se portanto mais fortes e mais complexas.

Existe uma distinção clara entre os membros que possuem recursos e influência e os que não 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.

O Sebrae, enquanto organização com status público, ocupou uma posição central na rede, não somente em relação a esfera de influência no processo decisório, no nível onde as demandas mais importantes eram discutidas, mas também na participação efetiva nos momentos de interação conjunta da rede.

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 trata-se 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.

A criação da estrutura organizacional do programa fez com que os relacionamentos entre os atores públicos e privados fossem estreitados. Isto é verificado pela freqüência 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.

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.

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.

*4.3 Características estruturais das redes*

As duas redes analisadas neste estudo possuem diferentes características estruturais. Estas características estruturais são definidas pela forma como os atores públicos e privados (coletivos e individuais) interagem e, ainda, pela distribuição de recursos entre os membros da rede, e as relações hierárquicas de autonomia e dependência.

Para compreender a interação estratégica entre os atores das redes estudadas, não basta apenas uma descrição de como se processam as interações entre os atores. Como afirma Dowding (2001, p. 90-91), uma boa história descritiva poderia fornecer todas as respostas, mas o problema é que ela não pode demonstrar que está fornecendo estas respostas. Esta falha pode ocorrer de dois modos: a) as boas histórias descritivas poderiam não capturar todos os fatores causais relevantes, e entre estes fatores, poderiam estar os fatores cruciais para compreender a questão; e b) não importa quão boa seja a história descritiva, ela não poderia mostrar quais fatores causais são mais importantes. Assim, não importa quão detalhada e bem pesquisada seja a descrição, ela não pode substituir a especificação do modelo, que consiste na representação simplificada de processos sociais e instituições. No apêndice A, as evidências empíricas são confrontadas com as proposições modelo utilizado.

4.3.1 Número de membros

A rede de poder territorial da bovinocultura de corte tem número de membros limitado. De fato, o acesso é restrito para novas organizações, mas chancelado pelos demais membros quando o novo entrante traz recursos diferenciados - e desejados - para dentro da rede.

Por sua vez, na rede de poder territorial da bovinocultura leiteira, o número de atores é significativo. Os representantes dos agentes produtivos são a Famasul, a Acrissul, e os sindicatos rurais da capital e do interior. O representante da indústria é o Sindicato das Indústrias de Laticínios de Mato Grosso do Sul (Silems). As redes varejistas são representadas pela Associação Sul-matogrossense de Supermercados (Amas). Os atores estatais, por sua vez, correspondem à Delegacia Federal de Agricultura em Mato Grosso do Sul (DFA-MS), ao Instituto de Desenvolvimento, Pesquisa e Extensão Rural (Idaterra), à Secretaria de Produção do estado de Mato Grosso do Sul, por meio de sua Câmara Setorial do Leite, e a Agência de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul (Iagro). Entretanto, estes atores estatais tiveram um papel menor que o papel desempenhado pela Assembléia Legislativa de MS, pois, durante a vigência das investigações da CPI, relevantes resultados políticos foram obtidos pelos atores privados (vide a inclusão do leite tipo C no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do governo estadual).

4.3.2 Valores dos atores

Os valores dos membros da rede de poder da bovinocultura de corte são compartilhados. Evidências que gerem transtornos às organizações em rede, ainda que de fontes confiáveis, são rechaçadas conjuntamente. Este foi o caso da reação dos membros da rede, ao lidarem com a informação de que o abate clandestino, nas cidades do MS com menos de 20 mil habitantes, pode ser de mais de 70% do total abatido.

Esta informação, proveniente do Iagro, foi divulgada pelo próprio gerente de inspeção de produtos de origem animal e vegetal do Iagro, em matéria do jornal de maior circulação regional (Consumo..., 2002). Em ata de 23 de outubro de 2002, os atores procuram "subscrever 'manifesto' de repúdio a matéria", e articular, junto a lideranças do

setor, depoimentos e declarações que minimizassem a repercussão negativa da reportagem. Mais do que isto, os membros da rede buscaram cooptar o Iagro, convidando um representante da organização para participar da próxima reunião prevista do grupo técnico, instância periférica na tomada de decisões, mas efetivamente inserida na rede.

Por sua vez, os atores produtivos da rede láctea sul-mato-grossense divergem quanto aos seus valores. Os produtores rurais parecem ainda crer que as aquisições governamentais e a política de preços mínimos são os alicerces para a manutenção de sua atividade, como acontecia no passado. Além disto, o produtor de leite atua de modo isolado, não formando qualquer tipo de parceria ou ingressando em uma cooperativa (MERCOESTE, 2002). Portanto, não aumenta os seus recursos organizacionais e tecnológicos. Os laticínios e, em maior grau, as grandes redes varejistas, formulam estratégias baseadas no aumento da eficiência e produtividade. Como exemplos, os laticínios pagam maiores valores aos pecuaristas por maior qualidade e maior quantidade de leite fornecido, e os supermercados, em um cenário de forte competição, buscam ofertar aos seus clientes produtos com altos níveis de qualidade e baixos preços. Enquanto os pecuaristas aguardam ações governamentais, os laticínios e redes varejistas procuram fornecedores competitivos e capacitados tecnologicamente.

4.3.3 Objetivos da interação

Os objetivos da interação, na rede de poder da pecuária bovina, são principalmente o uso estratégico dos recursos dos membros da rede, a partir da "visão de mundo" compartilhada por estes atores.

Os objetivos da integração na rede láctea correspondem, principalmente, à busca de maiores recursos de poder, pelos produtores rurais, e manutenção do *status quo*, pelos laticínios e redes varejistas. O comportamento adversarial dos atores estimula a barganha por recursos, o que torna a interação instável, ocorrendo, assim, somente em algumas ocasiões específicas, como encontros setoriais e períodos de crise no setor.

4.4.4 Interação

A interação entre os atores é freqüente, nos diversos níveis da rede de poder da bovinocultura de corte. De fato, a interação é formalizada e altamente institucionalizada. Após a reunião prevista, novo encontro era agendado, visando a resolver questões e avaliar o andamento de tarefas distribuídas aos membros da rede. Por sua vez, a rede de poder láctea é caracterizada pela interação instável, gerada pela disputa conflituosa no processo de negociação inter-organizacional.

4.4.5 Recursos dos atores

Na rede da bovinocultura de corte, os recursos dos atores são relativamente equivalentes. Trata-se aqui não da natureza dos recursos, mas dos resultados que a posse de recursos pode gerar. Assim, os atores desta rede efetivamente dispõem de recursos distintos, mas que se tornam necessários aos demais atores da rede, em suas atividades e operações produtivas. Isto produz um certo equilíbrio nas interações, devido à complementaridade dinâmica dos membros da rede.

Na rede láctea, é no mínimo pouco crível supor que pecuaristas, laticínios e supermercados possam ter algum grau de equiparação do seu conjunto de recursos se os resultados econômicos e políticos destes atores diferem grandemente.

4.4.6 Definição dos limites da rede

Os limites da rede de poder da pecuária bovina são reconhecidos mutuamente, a partir da estrutura formal construída conjuntamente pelos atores. As instâncias de discussão e tomada de decisão são hierarquicamente definidas, sendo que as questões consideradas mais importantes, são levadas à instância central da rede.

Os limites da rede láctea, por sua vez, podem ser considerados fracamente estabelecidos, o que permite aos atores individuais encontrarem relativa facilidade no acesso à rede. Assim, os maiores laticínios do estado não foram representados pelo Silems, como ficou evidenciado nas audiências da CPI, mas agiram individualmente na arena política. Da mesma forma, cada grupo de supermercados pode facilmente interferir na rede se fizer uso de seus recursos, como a ameaça de aquisição de produtos lácteos de outros estados.

4.4.7 Institucionalização

Os problemas políticos, na rede de poder da pecuária de corte, são formalmente processados, na estrutura hierárquica de coordenação desenhada pelos atores do Programa de Melhorias na Cadeia da Carne de MS. Os membros da rede reconhecem a existência de níveis distintos de discussão, e quaisquer medidas que se relacionem à rede são somente efetivadas com a anuência dos demais atores do arranjo.

A rede láctea sul-mato-grossense é pouco institucionalizada, dado o conflito entre os interesses dos atores. Há diversas racionalidades envolvidas, que estabelecem certas fronteiras entre as possíveis propostas de políticas. Algumas destas fronteiras aparecem claramente delimitadas e codificadas em propostas de políticas públicas, tais como a concessão de incentivos fiscais para a instalação de indústrias de leite UHT e de leite em pó. Esta política beneficiaria principalmente os produtores, mas, possivelmente, afetaria negativamente os laticínios já instalados em MS, pelo aumento do preço do leite *in natura* decorrente da diminuição da oferta.

## 5. Conclusões

Fica evidenciado que a rede de poder territorial da bovinocultura de corte pode ser considerada uma comunidade política. Por sua vez, a rede de poder territorial láctea se aproxima da noção de rede difusa, diferindo do modelo previsto na teoria no que tange aos objetivos da integração: a barganha é a meta, e não a consulta aos demais membros da rede.

Na rede de poder láctea, a distribuição de recursos entre os atores afetou os resultados do processo político. A posse de recursos diferenciados - principalmente financeiros, tecnológicos e organizacionais – permitiu aos segmentos indústria e distribuição manterem o curso das estratégias adotadas anteriormente à CPI.

As modificações referem-se apenas ao maior rigor no aspecto da regulação social, com a ampliação da inspeção de produtos lácteos consumidos pela população do estado. Esta ênfase normativa é perfeitamente compreensível em decorrência da investigação proposta pela CPI, que efetivamente pauta-se nas regras formais como elemento principal das restrições impostas pelas "regras do jogo".

Apesar dos resultados gerados pelo uso dos recursos políticos e organizacionais dos atores coletivos vinculados aos pecuaristas, tais recursos não foram suficientes para

que o governo do estado cumprisse a meta estipulada no âmbito da CPI, de adquirir um milhão de litros de leite ao mês. A solução desenhada pelos parlamentares, em conjunto com os atores produtivos, esbarrou nas limitações impostas pela alocação de recursos estabelecida pelo governo estadual.

O não cumprimento da meta pode ser entendido como um resultado da interação dos atores na rede. As características da rede de poder territorial láctea indicam uma estrutura com elevado número de membros, o que condiz com os limites fracamente definidos da rede. Os valores dos membros são conflitantes, e a integração instável, ocorrendo somente em situações específicas, como períodos de crise no setor. O grau de interdependência de recursos entre os membros da rede encontra-se em um nível intermediário. O principal objetivo de alguns atores na rede, principalmente os produtores rurais, é a aquisição de novos recursos. Estes atores buscam a interação, mas a rede continua pouco institucionalizada frente ao conflito de interesses com a indústria e o elo responsável pela distribuição.

As características estruturais desta rede mostram um arranjo organizacional mais instável, aberto e pouco institucionalizado. Como conseqüência, a relação de poder nesta rede é desigual, dado que os participantes têm recursos limitados e acesso restrito à formulação e implementação de políticas. Duas constatações derivam da estrutura observada na rede láctea sul-mato-grossense: a) os resultados políticos somente foram obtidos por não ameaçarem os interesses dos grupos econômicos que detêm recursos diferenciados; e b) a implementação da política ocorreu descolada de sua formulação, sendo que a ação estratégica dos atores interessados não foi suficiente para garantir o alcance das metas inicialmente estabelecidas.

Por sua vez, na rede de poder da bovinocultura de corte, o fortalecimento dos vínculos institucionais aumentou a capacidade de governança, pois elementos como confiança e compromisso de longo prazo permitiram aos atores trocas de recursos, informações, e negociações menos conflituosas. Os resultados da interação estão associados aos resultados obtidos pelo Programa de Melhorias da Cadeia da Carne, amplamente favoráveis aos atores de toda a rede.

O Sebrae explorou um recurso único e diferenciado: a sua legitimidade, o que fez com que este ator assumisse papel central na condução das discussões no núcleo da rede. Mais do que isto, assumiu também as tarefas de consulta e coordenação dos recursos disponibilizados pelos outros atores para a realização das atividades previstas no programa.

A identificação precisa dos atores de cada organização em rede somente ocorre após sucessivas trocas, e esta capacidade se adquire com o aprendizado, cumulativamente. O aprendizado também permite às organizações apreenderem os mecanismos de troca de recursos e informações, que ocorrem nos diferentes níveis da rede. Isto permite, por exemplo, que sindicatos rurais e associações do interior pleiteiem soluções específicas para sua região.

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.

**Bibliografia**

ANUALPEC. **Anuário da Pecuária Brasileira**. São Paulo: FNP Consultoria e AgroInformativos, 2003.

AYRES, C. E. **The theory of economic progress.** 2nd ed. New York: Schocken, 1962.

BLOM-HANSEN, J. A 'new institutional' perspective on policy networks. **Public Administration**, v. 75, p. 669-693, win. 1997.
COMMONS, J. R. **Institutional economics.** New York: Macmillan, 1934.
DAUGBJERG, C. **Policy networks, rational choise institutionalism and sociological institutionalism**. South Jutland University Centre, 1997. Department of Co-operative and Agricultural Research (ALF). Working Paper.
DAUGBJERG, C. Reforming the CAP: policy networks and broader institutional structures. **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 3, p. 407-428, set. 1999.
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.
DOWDING, K. There must be end to confusion: Policy networks, intellectual fatique, and the need for Political Science methods courses in british universities. **Political Studies**, v. 49, p. 89-105, 2001.
HALL, P.; TAYLOR, R. Political Science and the three new institucionalisms. **Political Studies,** n. XLIV, p. 936-957, 1996.
MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida politica. **Zona Abierta**, 63/64, p.1-43, 1993.
MATO GROSSO DO SUL (Estado). Assembléia Legislativa. **Relatório Final da CPI do Leite**. Campo Grande, MS, 2002. 21 p.
MERCOESTE. **Perfil Competitivo do Estado de Mato Grosso do Sul** / Mercoeste-Mato Grosso do Sul, Brasília, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI (CO-9802)).
MICHELS, I.; SABADIN, C.; OLIVEIRA; E. **Leite.** Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2003. Coleção Cadeias Produtivas de Mato Grosso do Sul.
PAULILLO, L. F. **Redes de poder & territórios produtivos:** indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do Século XX**.** São Carlos: RIMA/EDUFSCAR, 2000.
_____. Sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira: Concepções clássicas e recentes. In: BATALHA, Mário Otávio (coord). **Gestão Agroindustrial**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2001.
_____. 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.
POWELL, W. W. Neither market nor hierarchy: Networks forms of organization. **Research in Organizational Behavior,** v. 12, p. 295-336, 1990.
REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C. & NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais.** São Paulo: Atlas, 1998. cap. 1.
RHODES, R.; MARSH, D. Policy networks in British politics: a critique of existing approaches. In: MARSH, D.; RHODES, R. **Policy networks in British politics.** Oxford: Claredon Press, 1990.
_____. 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**: Ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 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.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000. Caderno n. 48. Disponível em: http://www.nep.unicamp.br/cadernos/caderno48.pdf Acesso em: 25 jan. 2004.

STOECKER, R. Evaluating and rethinking the case study. **The Sociological Review**, v.39, p.88-112, 1991.

VEBLEN, T. **The theory of business enterprise.** Reprint. Augustus M. Kelley: Clifton, 1975 [1904].

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.

WAARDEN, F. V. Dimensions and types of policy networks. **European Journal of Political Research**, v. 21, p. 29-52, 1992.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos; 2a ed. Porto Alegre: 2001.

APÊNDICE A – Características estruturais das redes de poder

| | Estrutura ideal (extremo do *continuum*) | Resultados do estudo empírico | | Estrutura ideal (o outro extremo do *continuum*) |
|---|---|---|---|---|
| Características | **Comunidade Política** | **Bovinocultura de Corte** | **Bovinocultura Leiteira** | **Rede Difusa** |
| **Número de membros** | Limitado | Limitado | Relativamente elevado | Grande número de membros |
| **Valores dos atores** | Compartilhados | Compartilhados | Distintos | Distintos |
| **Objetivos da integração** | Barganha e negociação | Barganha e negociação | Barganha | Consulta |
| **Interação** | Freqüente | Freqüente | Instável | Instável |
| **Recursos de poder dos atores** | Equivalentes | Equivalentes | Desiguais | Desiguais |
| **Definição dos limites da rede** | Reconhecimento mútuo | Reconhecimento mútuo | Livre entrada e saída | Livre entrada e saída |
| **Institucionalização** | Consenso na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos | Consenso na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos | Conflito na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos | Conflito na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Rhodes e Marsh (1990), Blom-Hansen (1997), e Dowding (2001).