

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE  
REDES DE PODER EM PERSPECTIVA COMPARADA**

**JEOVAN DE CARVALHO FIGUEIREDO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE  
REDES DE PODER EM PERSPECTIVA COMPARADA**

**JEOVAN DE CARVALHO FIGUEIREDO**

**Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Engenharia de  
Produção da Universidade Federal  
de São Carlos, como parte dos  
requisitos para a obtenção do título  
de Mestre em Engenharia de  
Produção.**

**ORIENTADOR: Dr. LUIZ FERNANDO PAULILLO**

**São Carlos / SP**

**2006**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

F475ce

Figueiredo, Jeovan de Carvalho.

Características estruturais e institucionalização de redes de poder em perspectiva comparada / Jeovan de Carvalho Figueiredo. -- São Carlos : UFSCar, 2006.  
172 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2006.

1. Organização industrial. 2. Sistemas agroindustriais. 3. Análise institucional. I. Título.

CDD: 658.51 (20ª)




## FOLHA DE APROVAÇÃO

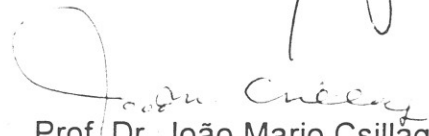
Aluno(a): Jeovan de Carvalho Figueiredo

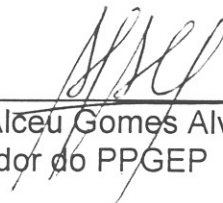
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DEFENDIDA E APROVADA EM 05/04/2006 PELA  
COMISSÃO JULGADORA:

  
Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo  
Orientador(a) PPGE/UFSCar

  
Prof. Dr. Mauro Rocha Côrtes  
PPGE/UFSCar

  
Prof. Dr. Hildo Meirelles de Souza Filho  
PPGE/UFSCar

  
Prof. Dr. João Mario Csillag  
EAESP/FGV

  
Prof. Dr. Alceu Gomes Alves Filho  
Coordenador do PPGE

Costumes e instituições. Tudo Perece.

Machado de Assis, *Memorial de Aires*

Dedico este trabalho a Eustáquio e Agda, meus pais.

Em sua presença amorosa, nos momentos cruciais desta caminhada, encontrei o estímulo necessário para superar e vencer as adversidades.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de amor inesgotável.

Ao Timóteo e a Melisse, pelo inestimável auxílio na fase de créditos e monográfica do mestrado. O auxílio de ambos contribuiu grandemente para que São Carlos viesse a ser meu segundo lar.

Aos amigos que fizeram a diferença: Fernanda, Ana Eliza, Ricardo, Elvisney, Jaqueline e Alda Maria. Vocês sabem que eu precisaria de todo o espaço e de todas as palavras desta dissertação para agradecê-los (e mesmo assim não conseguiria!). Portanto, como todos os amigos que a amizade madurou e deu frutos, deixo aqui apenas um sinal de consentimento e um sorriso, prelúdio de nosso próximo encontro, que não tem data e lugar, mas que efetivamente acontecerá.

Aos colegas do PPGE, pela gratificante convivência. A amizade construída nos intervalos das aulas, no Bar do Toco, no Paschoal, e em todos os outros lugares onde nos encontrávamos para contar os casos e descasos da vida acadêmica, será lembrada durante os anos vindouros. Ângela, Cláudia, Wilson Tetéia, Denise, Sabrina e Tiago, muito obrigado por existirem!

Ao Juliano Cavalheiro, pelo saudável debate em torno do referencial teórico utilizado na pesquisa, e pelo companheirismo que demonstrou nos momentos em que a dúvida era maior que a certeza.

Ao Luiz Fernando, meu orientador. Obrigado pela paciência!

Ao Cajú e ao Hildo, por aceitarem o convite para avaliar este trabalho. As críticas e sugestões de ambos foram responsáveis pela melhoria desta pesquisa.

Ao João Mário, pela confiança e companheirismo.

A Krisley Mendes, por me introduzir no grupo sul-mato-grossense de pesquisadores do agronegócio da carne bovina, e pelo companheirismo durante a avaliação do Programa de Melhorias na Cadeia Produtiva da Carne Bovina.

Ao Prof. Ido Michels, que me instigou a abordar o agronegócio da carne bovina como objeto da dissertação, e cedeu altruisticamente os dados primários sobre a organização industrial da agroindústria da carne bovina em Mato Grosso do Sul. Estes dados foram levantados pelos pesquisadores e auxiliares do Núcleo de Projetos da Fundação Cândido Rondon, e estendo a eles meu agradecimento.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
1.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES.....	21
1.2 A ESTRATÉGIA ADOTADA: ESTUDO DE MÚLTIPLOS CASOS .....	23
1.3 COLETA DE DADOS .....	24
1.4 TÉCNICAS E MÉTODOS DE ANÁLISE .....	28
<b>2 A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS: PERSPECTIVA DE ATORES EM REDE.....</b>	<b>30</b>
2.1 INTRODUÇÃO .....	30
2.2 REDES DE EMPRESAS .....	31
2.4 ABORDAGENS NEO-INSTITUCIONAIS.....	34
2.4 AS REDES DE RECURSOS DE PODER .....	39
2.5 ESTADO, POLÍTICA E NEGÓCIOS.....	48
2.6 O POLÍTICO VISTO COMO EMPRESÁRIO E O EMPRESÁRIO COMO FUNCIONÁRIO PÚBLICO .....	51
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	54
<b>3 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL LÁCTEO BRASILEIRO .....</b>	<b>57</b>
3.1 INTRODUÇÃO .....	57
3.2 O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE PROCESSAMENTO INDUSTRIAL LÁCTEO BRASILEIRO.....	58
3.3 A HERANÇA REVISTA: HETEROGENEIDADE TECNOLÓGICA E INTERESSES CONFLITANTES.....	60
3.4 A AUTO-REGULAÇÃO NO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL DO LEITE .....	66
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
<b>4 A REDE DE PODER TERRITORIAL DA BOVINOCULTURA DE LEITE .....</b>	<b>75</b>
4.1 INTRODUÇÃO .....	75
4.2 INTERESSES NA REDE LÁCTEA SUL-MATO-GROSSENSE .....	76
4.3 O PROCESSO POLÍTICO E SEUS RESULTADOS .....	78
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
<b>5 A ORGANIZAÇÃO AGROINDUSTRIAL DO ENCADEAMENTO TECNO-PRODUTIVO DA PECUÁRIA DE CORTE EM MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>85</b>
5.1 INTRODUÇÃO .....	85
5.2 A DINÂMICA DOS MERCADOS DE CARNE BOVINA .....	87
5.3 CARACTERÍSTICAS DOS PRODUTOS E SUB-PRODUTOS CÁRNEOS SUL-MATO-GROSSENSES .....	95
5.5 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS .....	105



5.6 EFICIÊNCIA ECONÔMICA NO ENCADEAMENTO PRODUTIVO .....	110
5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	121
<b>6 A REDE DE RECURSOS DE PODER DA BOVINOCULTURA DE CORTE EM MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>122</b>
6.1 INTRODUÇÃO .....	122
6.2 DESVENDANDO A ORIGEM DA COOPERAÇÃO.....	123
6.3 A REDE POLÍTICA TERRITORIAL DA CARNE BOVINA .....	132
6.4 FUNÇÃO DA REDE .....	135
6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	139
<b>7. REDES E RECURSOS DE PODER: ANÁLISE COMPARADA .....</b>	<b>140</b>
7.1 INTRODUÇÃO .....	140
7.2 CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS.....	140
7.3 AMBIENTE INSTITUCIONAL E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS .....	146
<b>8. CONCLUSÕES .....</b>	<b>155</b>
8.1 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES .....	155
8.2 SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	157
<b>9. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>161</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>170</b>

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 – Atas analisadas das reuniões (grupos técnicos) .....	26
QUADRO 1.2 – Perfil dos pecuaristas entrevistados: Número de propriedades.....	27
QUADRO 1.3 – Perfil dos pecuaristas entrevistados: Localização de propriedades .....	27
QUADRO 2.1 – Os três pilares das instituições .....	35
QUADRO 2.2 – Classificação e exemplos de recursos em redes de poder.....	41
QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder .....	43
QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder (continuação) .....	44
QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder (continuação) .....	45
QUADRO 2.4 – Questões e diferentes níveis de análise .....	47
QUADRO 3.1 – Fases do desenvolvimento do CAI lácteo no Brasil .....	58
QUADRO 5.1 – Quantidade anual <i>per capita</i> de carne bovina adquirida para consumo – 1987/2003.....	87
QUADRO 5.2 – Produção e consumo de carne no Brasil .....	88
QUADRO 5.3 – <i>Ranking</i> do rebanho bovino brasileiro* .....	95
QUADRO 5.4 – Características de organizações do varejo alimentício - carne bovina .....	107
QUADRO 5.5 – Abates de frigoríficos com SIF em 2002 .....	108
QUADRO 5.7 – Classificação dos mercados para o elo fornecedor de insumos .....	117
QUADRO 6.1 – Aspectos da pecuária de corte nas duas últimas décadas.....	124
QUADRO 6.2 – Grupos de pecuaristas e suas características.....	127
QUADRO 6.3 – Histórico da Atuação do Sebrae de Mato Grosso do Sul.....	130
QUADRO 6.4 – Prioridade atribuída às cadeias produtivas em Mato Grosso do Sul..	131
QUADRO 6.5 – Detalhamento dos atores em rede .....	132
QUADRO 7.1 – Características estruturais das redes de poder.....	142
QUADRO 7.2 – Recursos de poder na rede territorial da bovinocultura de corte.....	149
QUADRO 7.3 – Recursos de poder na rede de poder láctea .....	152

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 3.1 – Participação das 12 maiores empresas lácteas no Brasil (2000/2002) ..	69
TABELA 5.1 – Abates no Brasil e em Mato Grosso do Sul.....	98
TABELA 5.2 – Pecuaristas que ofereceram qualificação aos funcionários em 2002 e 2003.....	103
TABELA 5.3 – Produtividade média (cabeças por hectare).....	103
TABELA 5.4 – Evolução do rebanho bovino brasileiro por estados.....	104
TABELA 5.5 – Critério para a compra utilizado na aquisição de insumos agropecuários .....	113
TABELA 6.1 - Cursos previstos e oferecidos e pessoas capacitadas .....	137

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.1 – Desenho sintético da pesquisa.....	29
FIGURA 2.1 – Uma representação genérica de redes de empresas.....	32
FIGURA 3.1 – Produção de leite por região (1999-2003).....	68
FIGURA 3.2 – Produção, importação e exportação de leite no período 1990-2002* ....	71
FIGURA 4.1 – Diferentes arenas da rede de recursos de poder territorial láctea .....	79
FIGURA 4.2 – Volume de leite adquirido para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de MS.....	81
FIGURA 4.3 - Bacias de leite onde ocorrem as aquisições governamentais.....	82
FIGURA 5.3 – Volume das exportações de carne bovina .....	89
FIGURA 5.4 – Relação quantidade / preço para carne industrializada e <i>in natura</i> .....	90
FIGURA 5.5 – Países que adquiriram carne desossada bovina congelada de MS em 2003.....	93
FIGURA 5.6 – Países que adquiriram carne desossada bovina resfriada de MS em 2003 .....	93
FIGURA 5.7 – Evolução do rebanho bovino brasileiro.....	95
FIGURA 5.8 – Rebanho sul-mato-grossense por aptidão (2002) .....	97
FIGURA 5.9 – Rebanho sul-mato-grossense por categoria animal (2002) .....	97
FIGURA 5.10 – Participação dos produtos e subprodutos cárneos no mercado interno em 2003 .....	99
FIGURA 5.12 – Distribuição dos estados brasileiros em relação às cargas fatoriais ...	102
FIGURA 5.13 – Agregação de valor, estrutura de mercado e determinação de preços no encadeamento produtivo (1999).....	109
FIGURA 5.14 – Transações entre agentes de elos selecionados da cadeia produtiva ..	111
Fonte: Dados da pesquisa.....	112
FIGURA 5.15 – Tipo de vacinas usadas no rebanho bovino .....	112
FIGURA 5.16 – Localização de empresas nas quais os pecuaristas adquirem insumos* .....	115
FIGURA 5.17 – Número de fornecedores e localização.....	116
FIGURA 5.18 – Relacionamentos inter-empresariais no Projeto Montana Beef .....	119

FIGURA 5.19 – Estoque no canal de distribuição (indústria frigorífica integrada verticalmente).....	120
FIGURA 6.1 – Meios utilizados pelos pecuaristas para obtenção de informações* ....	126
FIGURA 6.2 – Instâncias de discussão na rede .....	133
FIGURA 6.3 – Centralidade na rede de poder .....	134

**LISTA DE ANEXOS**

ANEXO A – Exportação de produtos e subprodutos* com origem nos estados da região Centro-Oeste e São Paulo no período 2000-2003 .....	169
--	-----

**LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A – Intervenção governamental durante a formação do setor industrial lácteo e mudanças e interferências na política agrícola brasileira .....	171
--	-----

## LISTA DE SIGLAS, SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

ABIEC	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ACRISUL	Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul
ASPNP	Associação dos Produtores de Novilho Precoce
CAI	Complexo Agroindustrial
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DFA/MS	Delegacia Federal de Agricultura em Mato Grosso do Sul
EUA	Estados Unidos da América
FAMASUL	Federação de Agricultura de Mato Grosso do Sul
FAPEC	Fundação de Apoio à Pesquisa ao Ensino e à Cultura
IAGRO	Agência de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDATERRA	Instituto de Desenvolvimento, Pesquisa e Extensão Rural
MS	Mato Grosso do Sul
NMP/mL	Número Mais Provável / mililitro
PLANAM	Programa de Melhoramento da Alimentação e Manejo do Gado Leiteiro
PRÓ-LEITE	Programa de Incentivo à Modernização da Pecuária Leiteira
PSAN	Programa de Segurança Alimentar e Nutricional
REPASTO	Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens Cultivadas
RIISPOA	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
SCM	<i>Supply Chain Management</i> (Gestão da Cadeia de Suprimentos)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPROTUR	Secretaria de Estado de Produção e Turismo de Mato Grosso do Sul
SILEMS	Sindicato das Indústrias de Laticínios de Mato Grosso do Sul
SRCG	Sindicato Rural de Campo Grande
UHT	<i>Ultra high temperature</i> (tecnologia de pasteurização)



## RESUMO

A proposta do presente estudo é avançar na compreensão do que tem sido chamado, nos últimos anos, de dinamismo da economia brasileira: o agronegócio. A partir da noção de redes de poder, neste trabalho buscou-se determinar como se conformaram as diferentes redes de poder na pecuária de Mato Grosso do Sul. Para tanto, foi empreendido um estudo de múltiplos casos. 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). 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). 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 mostram que o adensamento institucional na comunidade política da carne bovina em Mato Grosso do Sul trouxe resultados positivos para as organizações da rede, como o uso compartilhado de recursos para a capacitação de atores tecnicamente deficientes. A rede difusa láctea, por sua vez, é composta de atores que conseguem resultados apenas limitados na interação estratégica. A posse de recursos, como ficou evidenciado, é ampliada quando os atores desta rede se adaptam ao amplo contexto institucional que permeia suas atividades, abandonando assim os antigos quadros de referência, que por décadas, guiaram a tomada de decisão neste agronegócio.

Palavras-chave: Institucionalismo; operações agroindustriais; estratégia; estudo de caso.

## ABSTRACT

The present study proposal is to advance in the comprehension that it has been called out, in the last years, of Brazilian economy dynamo: the agribusiness. From the conception of policy network, this paper has been sought to determine how the different policy networks in Mato Grosso do Sul's cattle breeding have gotten conformed. For such, it has been undertaken a study of multiple cases. For the milky territorial policy network case, it has been adopted as unit of analysis the political process that resulted on the inclusion of the type C pasteurized milk in the government's State acquisitions of Mato Grosso do Sul, destined to a specific social program, the "Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN)" – Program of Feeding and Nutritional Security. Therefore, the unit of analysis of beef cattle culture territorial policy network was the "Programa de Melhorias na Cadeia Produtiva da Carne"- Improvements Program in the Productive Network of Beef, orchestrated by the "Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul (Sebrae/MS)" - Support Service to the Mato Grosso do Sul small sized companies (Sebrae/MS). The results indicate that beef cattle culture territorial policy network can be seen as a political community, arrangement in network already well known in the literature, and that the milky policy network, weakly integrated and with multiple participants, it setups another specific type, that approaches the ideal model of diffused network. The results of this study show that the institutional densification in the political community of beef in Mato Grosso do Sul has brought positive results for the network organizations, as the shared use of resources for the training of actors technically deficient. The milky diffused network, then, is composed of actors who get results just limited in the strategic interaction. The ownership of resources, as it is clear, is enlarged when the actors get adapted to the wide institutional context that permeates their activities, letting thus the reference old frames that for decades, guided the decision taking in this agri business.

Keywords: Institutionalism; operations; agri-food; strategy; case study.

## 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 deste período, 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, 2001a).

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 agroindustriais.

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<sup>1</sup>.

No mercado internacional, as exportações agropecuárias tornaram-se paulatinamente muito importantes 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 de 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. Esta é a proposta do presente estudo.

---

<sup>1</sup> É necessário ser feita a ressalva, contudo, que esta ausência ocorria principalmente pelo papel contraditório do setor privado na comercialização, cuja estratégia era a formação de estoques especulativos em anos ruins, e nos anos bons, dado o movimento anterior, havia a obtenção de preços menores pelo excesso de produto, o que gerava novamente a retração no setor.

## 1.1 Objetivos e hipóteses

No contexto descrito, o objetivo geral da pesquisa é determinar como se conformaram as diferentes redes de poder na pecuária de Mato Grosso do Sul.

Duas linhas de princípio nortearam a elaboração deste trabalho. A primeira, derivada da noção de *path dependency* (que será abordada pormenorizadamente no decorrer desta pesquisa), 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<sup>2</sup>. 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, 1997a).

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

---

<sup>2</sup> A definição de recursos, e a tipologia específica, são apresentadas na seção 2.4 deste trabalho.

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.

Com o objetivo de compreender o processo que delineou a conformação da estrutura institucional vigente no complexo agroindustrial lácteo, buscou-se avançar na compreensão da política agrícola e setorial do leite, elaborada e implementada nas últimas cinco décadas. Deste modo, o caso da rede de poder láctea incorpora fortemente a noção de *path dependency*, como elemento crucial na determinação dos interesses e predisposições dos atores, no âmbito da estrutura de oportunidades contemporânea.

As contribuições da análise histórica cedem lugar, no caso da rede de poder da bovinocultura de corte, à Economia Industrial. Ao determinar o funcionamento do setor econômico, e dos mercados aos quais a carne bovina é ofertada - sem ignorar o comportamento dos agentes econômicos - torna-se possível determinar as possibilidades de estratégias empresariais e políticas públicas no entorno analisado.

As hipóteses a serem testadas foram elaboradas a partir do estudo de MEYER e ROWAN (1977). Estes autores partem da premissa que o desenho de uma estrutura organizacional aderente às práticas prevaletentes de organização do trabalho no ambiente institucional, tende a aumentar as chances da organização não ter sua legitimidade questionada, e assim, sobreviver. Ao se referir ao amplo contexto institucional, os autores remetem ao conjunto de procedimentos, rotinas, normas e convenções, formais e informais, que se difundem na estrutura organizacional da comunidade organizada econômica e politicamente.

Portanto, a hipótese principal 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 redes de poder.

As hipóteses específicas de trabalho, adaptadas ao objeto deste estudo, podem ser assim descritas.

H1: Na rede territorial da bovinocultura de corte, as organizações que incorporaram as práticas consideradas racionais a partir do quadro institucional prevalecente, aumentaram a posse de recursos de poder.

H2: Na rede territorial da bovinocultura leiteira, as organizações que não incorporaram as práticas consideradas racionais a partir do quadro institucional prevalecente, diminuíram a posse de recursos de poder.

A primeira premissa subjacente às hipóteses H1 e H2 é que o sucesso organizacional depende de outros fatores, além da eficiente coordenação e controle das atividades produtivas. Estes fatores, que legitimam os esforços da organização, provêm do ambiente institucional em que os atores estão inseridos.

A segunda premissa é que, ao abordar o agronegócio da carne e do leite como redes de poder, se torna possível analisar as características estruturais das diferentes redes, e as distintas formas de institucionalização.

## **1.2 A estratégia adotada: Estudo de múltiplos casos**

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 frequências 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 idiosincrasia 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.

### **1.3 Coleta de dados**

#### **1.3.1 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<sup>3</sup> que ocorreu no setor lácteo, no ano de 2001, e que 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 dos 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

---

<sup>3</sup> A crise supracitada ocorreu no final do ano de 2001, período no qual o Governo Federal adotou uma política de desvalorização do real que vinha desestimulando as importações. Paralelamente, houve um processo *antidumping* que obrigou grandes empresas exportadoras a fixar preços mínimos em negócios com o Brasil. O resultado foi que, no início de 2002, as importações caíram em volume. A expectativa era o aumento do valor pago aos pecuaristas, proveniente da diminuição da oferta. Entretanto, esta expectativa não se confirmou, e o que ocorreu foi a justamente a diminuição do preço recebido por eles. Alguns dos fatores macroeconômicos que influenciaram este cenário foram a crise energética e a conseqüente diminuição do emprego. Além disto, houve uma piora no mercado mundial lácteo, influenciada pelos atentados das torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 (LIMA FILHO; FIGUEIREDO; PIRES NETO, 2003b).



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).

### **1.3.2 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, 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 de duas instâncias de discussão do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul: o Núcleo Gestor e a instância dos grupos técnicos.

As atas do Núcleo Gestor abarcam discussões e decisões tomadas pelos atores em rede, no período compreendido entre 28 de novembro de 2001 e 26 de abril de 2004. Foram oito reuniões, na instância central de decisões da rede. Por sua vez, foram analisadas as seguintes atas das reuniões dos grupos técnicos (vide quadro 1.1):

**QUADRO 1.1 – Atas analisadas das reuniões (grupos técnicos)**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Grupo Técnico</b>
31/10/2001	1ª Reunião de Monitoramento	Educação/capacitação, rastreabilidade e legislação
23/11/2001	2ª Reunião de Monitoramento	Educação/capacitação, rastreabilidade e legislação
26/11/2001	2ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Educação/capacitação, rastreabilidade e legislação
21/02/2002	3ª Reunião de Monitoramento	Educação/capacitação, rastreabilidade e legislação*
26/03/2002	3ª Reunião de Monitoramento	Educação/capacitação, rastreabilidade; legislação e marketing
13/05/2002	5ª Reunião de Monitoramento	(não identificado)
19/07/2002	6º Reunião de Monitoramento	(não identificado)
01/08/2002	6º Reunião de Monitoramento	Marketing e desenvolvimento institucional
01/08/2002	6º Reunião de Monitoramento (complemento)	Marketing
01/08/2002	6º Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
20/08/2002	6º Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
27/09/2002	7ª Reunião de Monitoramento	Desenvolvimento institucional, marketing e educação**
08/10/2002	7ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
23/10/2002	7ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
29/10/2002	8ª Reunião de Monitoramento	Desenvolvimento Institucional
05/11/2002	8ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
19/11/2002	8ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
11/02/2003	9º Reunião de Monitoramento	Desenvolvimento Institucional
18/02/2003	7ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
03/04/2003	9ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
21/05/2003	9ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
10/06/2003	10º Reunião de Monitoramento	(não identificado)
17/06/2003	10ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
03/07/2003	10ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
17/07/2003	11ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
18/07/2003	11ª Reunião de Monitoramento	(não identificado)
22/07/2003	11ª Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
31/07/2003	11ª Reunião de Monitoramento (complemento)	(não identificado)
01/08/2003	11º Reunião de Monitoramento (complemento)	Desenvolvimento Institucional
05/08/2003	10º Reunião de Monitoramento (complemento)	(não identificado)
06/08/2003	11º Reunião de Monitoramento (complemento)	Marketing
14/08/2003	12º Reunião de Monitoramento	Marketing
07/10/2003	13º Reunião de Monitoramento	(não identificado)
30/03/2004	14º Reunião de Monitoramento	(não identificado)

\* A partir desta reunião, os grupos técnicos sofreram alterações em sua estrutura, e um novo grupo foi criado: o grupo técnico de marketing.

\*\* A partir desta reunião, passam a vigorar os novos grupos técnicos, que substituem os grupos anteriores: o grupo técnico de desenvolvimento institucional, o grupo técnico de marketing, e o grupo técnico de educação.

Esgotadas as possibilidades no levantamento de dados secundários, e havendo questões ainda não respondidas, procedeu-se a pesquisa de campo. Foram aplicados questionários em 35 pecuaristas que atuam em Mato Grosso do Sul, selecionados a partir de uma amostra não-probabilística. O questionário continha perguntas sobre as relações dos pecuaristas com as empresas fornecedoras de insumos, com os frigoríficos, e com os atores estatais. Os detalhes do grupo entrevistado são mostrados no quadro 1.2 e no quadro 1.3.

**QUADRO 1.2 – Perfil dos pecuaristas entrevistados: Número de propriedades**

n	Pecuarista entrevistado possui propriedades rurais				
	1	2	3	4	5
35	86%	9%	-	-	5%

Dos 35 pecuaristas entrevistados, apenas 14% possuíam mais de uma propriedade rural. A maioria dos entrevistados, perfazendo um total 86% do grupo, possuíam apenas uma propriedade rural. O maior número destas propriedades está concentrado nas regiões de Campo Grande e Sete Quedas, como mostra o quadro 1.3.

**QUADRO 1.3 – Perfil dos pecuaristas entrevistados: Localização de propriedades**

n	Total de propriedades em cada município	Localização
35	4	Campo Grande e Sete Quedas
	3	Aquidauana, Jaraguari, Miranda e Ribas do Rio Pardo
	2	Anastácio, Rochedo, Sidrolândia e Terenos
	1	Bandeirantes, Bataguassu, Brasilândia, Chapadão do Sul, Coxim, Nioaque, Nova Alvorada do Sul, Nova Andradina, Paranhos, Ponta Porã e Rio Verde de Mato Grosso

O menor número de propriedades - por pecuarista entrevistado - está concentrada nas regiões do interior do estado, como Ponta Porã e Nova Andradina. Tradicionalmente, nestas regiões são exploradas grandes áreas rurais, na pecuária de corte extensiva.

#### 1.4 Técnicas e métodos de análise

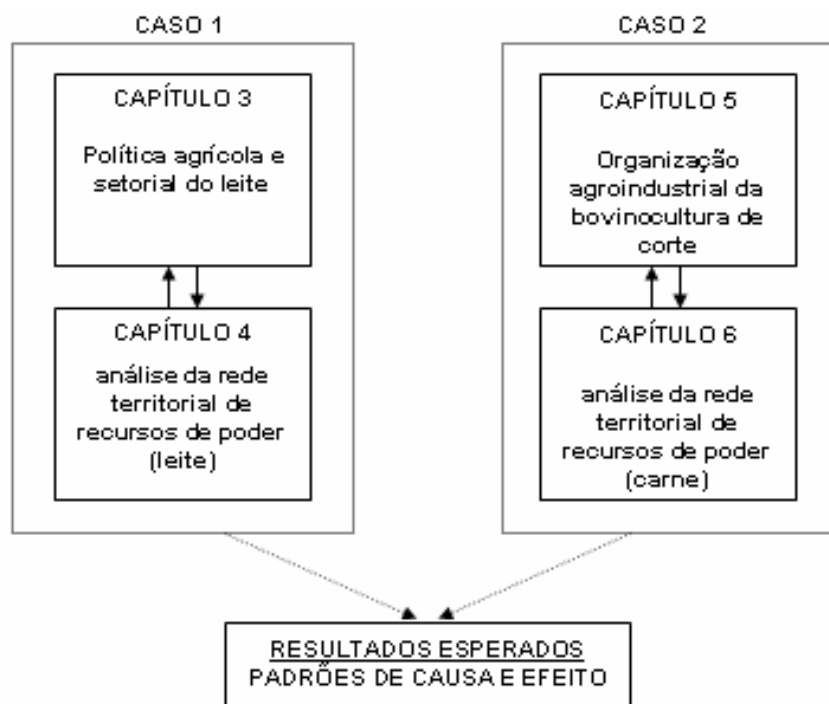
Como foi mostrada na seção anterior, a escolha das fontes de dados pautou-se na pluralidade. Tornou-se possível realizar a triangulação dos dados, obtendo deste modo um quadro mais robusto dos fenômenos estudados e de seu contexto.

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 início 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. Este movimento é sucintamente apresentado na figura 1.1.



**FIGURA 1.1 – Desenho sintético da pesquisa**

Além deste capítulo introdutório, o trabalho encontra-se dividido em mais sete capítulos. O próximo capítulo, de caráter teórico, traz para esta discussão a literatura relevante sobre redes e institucionalismo. Os casos estudados estão divididos em quatro capítulos. No terceiro e quarto capítulo, o caso da rede de poder láctea é explorado. Partiu-se da análise do ambiente institucional, e de seus efeitos nos negócios privados, para aclarar as relações definidas nas hipóteses da pesquisa. Da mesma forma, o capítulo cinco e o capítulo seis englobam o caso da rede de poder da pecuária de corte. Nesta rede, a dinâmica do macro-ambiente institucional não se revela tão influente nos negócios, quanto ocorre na rede láctea. De fato, maior ênfase é dada à organização industrial no entorno estudado, visando assim a determinar os recursos de poder dos atores em rede. O oitavo capítulo consiste na análise conjunta dos casos, a partir da mesma variável explicativa: os recursos de poder. Considerações finais, e limitações do estudo, são apresentadas no último capítulo.

## **2 A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS: PERSPECTIVA DE ATORES EM REDE**

### **2.1 Introdução**

A constante incerteza e instabilidade que se tornaram comuns às empresas nos dias atuais são fatores-chave para compreender o processo de interação inter-firmas. O dinâmico padrão de concorrência e cooperação simultâneas, verificado em diversos setores permite inferir que as relações empresariais não são as mesmas das últimas décadas (ROSSEGER, 1992; LEI; SLOCUM JR, 1992). Portanto, novas contribuições teóricas são utilizadas para dar conta de questões complexas que emergem destas novas relações estabelecidas entre as organizações.

Frente a isto, o objetivo deste capítulo é identificar as abordagens neo-institucionais utilizadas para tratar dos arranjos em redes, buscando-se obter um quadro mais detalhado dos seus princípios elementares, especialmente no que tange a possíveis contribuições ao avanço do conhecimento no campo das estratégias organizacionais e políticas públicas.

A teoria institucional adota a premissa de que o comportamento dos atores está mediado pelas instituições onde se emoldura. Esta premissa deriva da própria definição de instituições, entendidas como o arcabouço imposto pelo ser humano a seu relacionamento com os outros (NORTH, 1990). Portanto, as instituições importam, e são passíveis de análise. As três grandes correntes teóricas que formam o arcabouço conceitual denominado institucionalismo são a nova economia institucional (WILLIAMSON, 1975 e 1986; NORTH, 1990), o institucionalismo sociológico, proveniente da Sociologia Econômica (SMELSER; SWEDBERG, 1994; COLEMAN, 1994), e o neo-institucionalismo histórico (RHODES; MARSH, 1990, HALL; TAYLOR, 1996).

Esta última abordagem pressupõe que as redes de poder 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 de poder ocorre principalmente 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.

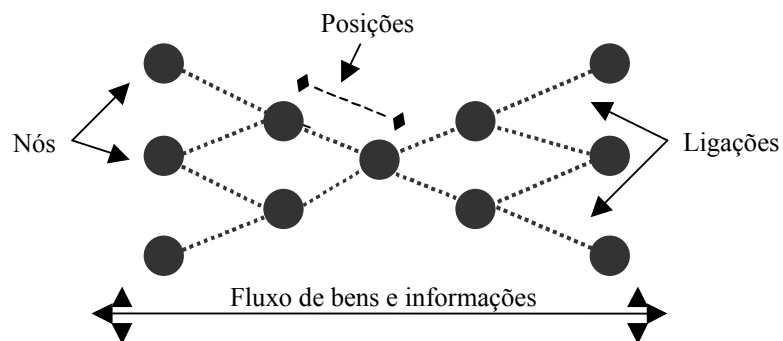
O capítulo encontra-se estruturado da seguinte maneira: após esta introdução, apresenta-se uma discussão sucinta de redes de empresas sob a ótica da gestão da cadeia de suprimentos (SCM). Após isto, são apresentadas as principais contribuições teóricas das abordagens institucionais, a partir de uma análise comparativa. A quarta seção destaca a interdependência dos atores em rede, baseada nas relações pautadas em recursos de poder. Na quinta seção, são apresentadas algumas reflexões sobre as possibilidades decorrentes da moderna teoria política da relativa autonomia do Estado, ente até então considerado como um agente neutro na elaboração de estratégias empresariais. Foi ainda resgatada, na sexta seção deste capítulo, a discussão sobre o mercado político e a posição privilegiada das empresas em sociedades de iniciativa privada orientadas para o mercado. A guisa de conclusão, são apontadas as contribuições mais promissoras do neo-institucionalismo para a análise de redes.

## **2.2 Redes de Empresas**

O conceito de rede tem sido genericamente utilizado no sentido de facilitar a análise da estrutura do sistema de relações que conectam diversos agentes econômicos. Esta estrutura afeta as decisões tomadas pelos agentes em mercados específicos. A presença de externalidades em rede reflete a existência de efeitos diretos e indiretos da interdependência entre as decisões dos agentes que nela atuam. Os tipos de externalidades que usualmente são verificadas em redes, de acordo com BRITTO (2002), são as seguintes:

- (a) **Técnicas:** ocorrem quando modificações técnicas no âmbito da atividade de um agente resulta em modificações nas características da função de produção de outro agente;
- (b) **Pecuniárias:** ocorrem quando mudanças nos preços dos fatores e modificações nas estruturas de custo de determinada empresa são originadas a partir do seu relacionamento com seus compradores e fornecedores;
- (c) **Tecnológicas:** ocorrem quando é possível verificar *spill-overs* e outros efeitos da tecnologia intensiva nos padrões de interação inter-organizacionais;
- (d) **De demanda:** ocorrem quando a demanda de bens oferecida por uma empresa é afetada por modificações na demanda de outras empresas.

Verificada a existência da interdependência entre os agentes econômicos, é possível caracterizar os elementos constitutivos de uma rede. Os elementos morfológicos gerais das redes são os nós, as posições, as ligações e os fluxos. Transladados para as redes de empresas, tais elementos representam as empresas (ou atividades), a estrutura de divisão do trabalho, o relacionamento entre empresas (qualitativo), e o fluxo de bens (tangíveis) e de informações (intangíveis). A figura 2.1 traz um esboço esta representação.



Fonte: Elaborado pelo autor.

**FIGURA 2.1 – Uma representação genérica de redes de empresas**

Esta representação é apenas um exercício de simplificação, derivado da noção de rede de empresas amplamente difundida na teoria de Supply Chain Management (SCM). Como tal, sua utilidade é jogar luz aos vários elementos morfológicos das estruturas em rede. A configuração organizacional mostrada na figura 2.1 carrega duas premissas subjacentes, nem sempre identificáveis em estruturas em rede mais complexas: a) a existência de uma organização focal desintegrada



verticalmente, localizada no núcleo da rede e responsável pela coordenação de fornecedores e distribuidores de seus produtos; e b) a existência de “camadas” de fornecedores e distribuidores dos produtos da empresa foco, determinadas a partir da maior ou menor proximidade com a esfera central de decisão da rede (LAMBERT; COOPER; PAGH, 1998).

Grosso modo, estas estruturas ainda são construções abstratas elaboradas com o intuito de reforçar o poder explicativo de um determinado tipo de análise. De fato, não se deve esperar que os agentes econômicos integrados às redes organizacionais tenham maior clareza sobre as características morfológicas destas estruturas. Tais estruturas estão normalmente associadas a um conhecimento imperfeito por parte dos atores sobre as relações, conexões, interações e interdependências que se estabelecem no interior das mesmas.

Apesar disto, a consolidação de redes pode proporcionar aos participantes ganhos competitivos que extrapolam a dimensão estritamente técnica-produtiva, já que se pressupõe, em decorrência da existência deste arranjo em rede, uma diminuição da instabilidade ambiental gerada pela coordenação inter-organizacional. Esta coordenação diz respeito à estrutura de poder e à conformação hierárquico-funcional da rede, que conformam os mecanismos internos de resolução de conflitos, além da especificidade da concorrência existente entre os membros da rede.

POWELL (1990) aponta que as formas de organização em rede – tipificadas pelos padrões recíprocos de comunicação e troca – representam um esquema viável de organização econômica, pois a redução da incerteza, o rápido acesso à informação, confiança, e responsabilidade motivam os participantes a trocas em rede.

POLDONY e PAGE (1998) definem uma rede 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. Esta definição de redes inclui *joint ventures*, alianças estratégicas, grupos de negócios, franquias, consórcio modular, contratos relacionais e *outsourcing agreements*. Esta definição exclui portanto a maioria dos arranjos de mercado como os contratos a termo ou as transações no mercado *spot*, além de excluir as relações de trabalho.

As redes permitem que as firmas participantes adquiram novas habilidades ou conhecimentos, ganhem legitimidade, melhorem a performance econômica e gerenciem a dependência de recursos. Nos mercados, o padrão estratégico é guiado pelo trabalhoso ato de obter a barganha possível na troca imediata. Nas redes, a opção freqüentemente preferida é criar compromisso e confiança de longo prazo.

Certas formas de troca assumem portanto contornos mais sociais, isto é, são muito mais dependentes de relações, interesses mútuos, e reputação, o que faz com que o instrumental analítico da SCM – enquanto ferramenta desenvolvida para os executivos alcançarem o sucesso na gestão da cadeia de suprimentos da empresa – seja pouco adequada para lidar com tais questões, de cunho econômico, social e político. Estas questões são abordadas nas teorias institucionais recentes, discutidas a seguir.

#### **2.4 Abordagens Neo-Institucionais**

Para MARCH e OLSEN (1993), o novo institucionalismo poderia ser apresentado e discutido como uma perspectiva epistemológica de grande interesse para compreender a Ciência Social, mas os autores consideram mais útil defini-lo em termos de um reduzido conjunto de idéias relativamente técnicas de máximo interesse para os profissionais que estudam a vida política. Ele surge, de acordo com DIMAGGIO e POWELL (1991), por meio do renovado interesse nas instituições, anteriormente objeto de estudiosos da economia política, como Veblen e Commons, que focaram os mecanismos que guiam a ação econômica e social. Entretanto, mais que uma volta às raízes, o neo-institucionalismo é uma contribuição teórica para dar novas respostas a antigas questões sobre como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e conduzidas por arranjos institucionais.

As correntes institucionais aproximam-se pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes, pois mediam a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas. Contudo, muitas idéias das diferentes abordagens não são coerentes entre si, e algumas delas parecem mesmo serem mutuamente excludentes. Disso deriva a grande dificuldade em obter-se uma definição da teoria institucional, pois as distintas correntes diferem a partir da ênfase que atribuem ao caráter micro ou macro dos fenômenos institucionais, ao peso que imputam nos

aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e ainda quanto a atenção que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições (THÉRET, 2003). Tais diferenças podem ser ainda ampliadas, como mostra o quadro 2.1, gerando assim diferentes significados para o conjunto de elementos teóricos inseridos na rubrica “teoria institucional”.

**QUADRO 2.1 – Os três pilares das instituições**

<b>Pilares</b>			
	<b>Regulativo  (“as regras do jogo”)</b>	<b>Cognitivo  (“a essência do jogo”)</b>	<b>Normativo  (“as normas do jogo”)</b>
<b>Acordos por</b>	Conformidade (obrigação social)	Validade (empírica)	Conveniência (interesse)
<b>Mecanismos</b>	Coercitivos	Miméticos	Normativos
<b>Lógica dos atores</b>	Instrumental	Rotina, hábitos	Adaptativa
<b>Indicadores</b>	Regras, leis	Manutenção, isomorfismo	Status, certificações
<b>Legitimidade</b>	Sanção legal	Sistemas simbólicos	Sanção moral
<b>Mecanismos de sustentação</b>			
<b>Lógica institucional</b>	Regras	Modelos cognitivos (linguagem, tipificações, categorias)	Normas, valores
<b>Estruturas sociais</b>	Sistemas de governo	Identidade (pertinência)	Sistema de posições
<b>Rotinas</b>	Protocolos	Ritos, cerimônias, mimetismo	Cumprimento de acordos
<b>Ator e Instituição</b>			
<b>Como afetam o comportamento individual</b>	Alterações em custos-benefícios	Estabelecimento de formas de entendimento do mundo	Meios de alcance de recursos e privilégio de interesses
<b>Posicionamento do ator</b>	Quais são os custos-benefícios?	Qual é o significado para mim?	Qual é a minha legitimidade e reputação?
<b>Abordagem</b>	Calculista	Cultural	Estrategista
<b>A instituição</b>			
<b>Natureza</b>	Instrumental	Constitutiva	Constitutiva
<b>Objeto</b>	Eficiência	Integração	Integração
<b>Definição</b>	Regras do jogo	Elementos que constituem a realidade social	Modelo de comportamento válido
<b>Estrutura</b>	Sistema de regras	Sistema cognitivo (de identidade e significados)	Sistema de posições (status, reputação)
<b>Os atores</b>			
<b>O que leva o ator à ação?</b>	Eficiência	Reconhecimento simbólico	Acordo normativo
<b>Oportunidades de ação</b>	Eleição	Níveis de consciência	Adaptação
<b>Lógica do conhecimento</b>	Conseqüências	Interpretação	Adequação
<b>Percepção da instituição pelo ator</b>	Incentivos	Rotinas, genes adquiridos (isomorfismo)	Normas-valores
<b>Variável explicativa</b>	Indivíduos	Causalidade cumulativa	Ambiente Institucional
<b>Ação prática</b>	Intencional	Não intencional	Intencional

Fonte: Adaptado de SCOTT (1995).

O “pilar” regulativo trata a relação entre instituições e comportamentos individuais a partir de um enfoque calculista. Enfatiza portanto o caráter instrumental e estratégico do comportamento. O enfoque do cálculo considera que o efeito das instituições sobre o comportamento do indivíduo será diminuir a incerteza relativa à ação do outro, dado que as instituições são vistas como resultados intencionais e funcionais de estratégias de otimização de ganhos entre os agentes. Deste modo, a solução para problemas de coordenação é construída a partir do pressuposto que indivíduos iguais tem preferências dadas, sendo que a otimização racional do comportamento dos agentes irá gerar instituições eficientes. A gênese das instituições é então interpretada como o resultado de uma congruência entre decisões individuais, o resultado agregado do cálculo custos/benefícios, o produto de um contrato entre os agentes (THÉRET, 2003).

A nova economia institucional injeta uma forte dose de realismo nas premissas da microeconomia neoclássica: os indivíduos buscam a maximização da utilidade na escolha, mas eles fazem isto em um contexto de limites cognitivos, informação incompleta, e dificuldades em monitorar e garantir acordos. A unidade primária de análise desta corrente é a transação. Os pressupostos comportamentais adotados pelos teóricos desta vertente são o comportamento oportunístico e a racionalidade limitada. A função das instituições econômicas seria reduzir a incerteza ao prover quadros de eficiência e dependência para transações que envolvem graus variados de especificidade de ativos, incerteza e frequência.

Por sua vez, os autores do pilar cognitivo estão interessados tipicamente em buscar explicações para determinar o que leva organizações a adotarem um conjunto específico de formas organizacionais, procedimentos ou símbolos, e enfatizam como tais práticas são difundidas dentro dos campos organizacionais ou entre as nações. HALL e TAYLOR (1996) consideram três características como distintivas do institucionalismo sociológico. Primeira, os autores desta corrente tendem a definir instituições de modo muito mais amplo do que os autores das outras linhas, incluindo não somente regras formais, procedimentos e normas, mas também o sistema de símbolos, roteiros cognitivos, e padrões morais que fornecem o quadro de referência que guia a ação humana.

A segunda característica desta corrente é entender a relação entre as instituições e a ação individual a partir de uma abordagem cultural. O modo pelo qual instituições influenciam o comportamento ao fornecer roteiros cognitivos, categorias ou modelos é enfatizado, porque sem eles o mundo e o comportamento dos outros não poderia ser interpretado. Tal argumento é corroborado por DiMAGGIO e POWELL (1991), que assumem as instituições não apenas como elementos que restringem opções, mas como estabilizadoras de critérios pelos quais os indivíduos descobrem suas preferências. Deste modo, instituições influenciam o comportamento individual não simplesmente pela especificação do que alguém deveria fazer, mas também pela especificação do que alguém pode imaginar a si mesmo fazendo em um dado contexto. Como resultado deste pressuposto, a interdependência técnica e os *sunk costs* físicos são parcialmente responsáveis pela inércia institucional, dado que alguns dos mais importantes *sunk costs* são cognitivos.

O último traço distintivo é que os teóricos desta escola argumentam que as organizações frequentemente adotam uma nova prática institucional não porque ela aumenta a eficiência da organização, mas sim porque ela aumenta a legitimidade social da organização ou de seus *stakeholders*. Os problemas de coordenação da ação humana são tratados a partir de dispositivos cognitivos centrais às organizações, pois as escolhas e preferências individuais não podem ser compreendidas fora dos quadros de referência, culturais e históricos, nos quais encontram-se cristalizadas. Talvez este seja o principal caráter distintivo do pilar cognitivo: ao rejeitar explicações funcionais, nas quais as instituições assumem o papel de soluções eficientes para problemas de governança, os teóricos desta linha afastam-se das outras correntes e procuram determinar os meios pelos quais instituições complicam e constituem o caminho pelo qual soluções são criadas, haja vista que os quadros de referência irão definir os fins e moldar os meios pelos quais interesses serão determinados e perseguidos (DiMAGGIO; POWELL, op. cit.).

Finalmente, o neo-institucionalismo histórico, ou normativo, pode ser visto como uma fusão de elementos da velha escola institucional com os modos não-institucionalistas característicos das teorias políticas contemporâneas (MARCH; OLSEN, 1993). É possível tentar defini-lo em termos de um contraste entre a complexidade da realidade e as simplificações oferecidas pelas teorias existentes. Além

disto, pode-se considerar esta corrente como uma busca de idéias alternativas que simplificam as sutilezas do saber empírico de um modo teoricamente útil, não abarcando contudo uma grande quantidade de detalhes contextuais.

Nesta perspectiva, as instituições são vistas como os procedimentos, rotinas, normas e convenções, formais e informais, cristalizadas na estrutura organizacional da comunidade organizada politicamente (HALL; TAYLOR, 1996). O pilar normativo destaca o papel desempenhado pelas estruturas institucionais na imposição de elementos ordenadores sobre um mundo potencialmente irregular. Mais do que isto, considera as instituições como maneiras de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento de interesses distintos e relações assimétricas de poder.

Os trabalhos desenvolvidos nesta linha de pesquisa tem sido especialmente atentos aos meios pelos quais instituições distribuem poder desigualmente através de grupos sociais. Assumem um mundo no qual instituições dão a alguns grupos de interesse acesso desproporcional ao processo de tomada de decisão, e, mais do que enfatizar o grau pelo qual um resultado impõe-se a todos, os teóricos desta linha procuram determinar como alguns grupos perdem e outros ganham.

Além disto, outros autores, como HALL e TAYLOR (1996), ressaltam a dependência de trajetória (*path dependency*), entendida como a premissa de que as mesmas forças operativas que atuam em diferentes situações não irão gerar os mesmos resultados, dado que os efeitos destas forças serão mediados pela característica do contexto da situação, freqüentemente herdado do passado.

Esta corrente se distingue das demais em razão de ser “ecclética” em relação a ambos os enfoques anteriores: por um lado, os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no pilar regulativo, mas construídos politicamente. Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas (THÉRET, 2003). Outros autores, como HALL e TAYLOR (1996), também estão de acordo com a possibilidade de integração do pilar normativo com as contribuições das outras linhas neo-institucionais.

## 2.4 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.

Conforme se discutiu na seção anterior, três grandes correntes consolidam o pensamento institucional contemporâneo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico<sup>4</sup>. 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).

---

<sup>4</sup> A terminologia utilizada para classificar as linhas de pesquisa do novo institucionalismo são provenientes de HALL e TAYLOR (1996). Classificação similar é empregada por IMMERGUT (1998). Em ambos os trabalhos, é possível perceber a existência de “vasos comunicantes” entre os pressupostos teóricos destas linhas, o que abre espaço para estes exercícios de análise conjunta das vertentes neo-institucionais.

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. 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 objetivos<sup>5</sup>. DOWDING (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<sup>6</sup>, e do processo de troca entre as organizações.

---

<sup>5</sup> De acordo com DiMAGGIO e POWELL (1991), os membros de uma rede não apenas opõem-se mutuamente, mas também dão suporte uns aos outros em determinadas ocasiões. Esta é a chamada “contradição institucional”, pois o analista não pode prever, *ex-ante*, a ação estratégica do ator mais poderoso.

<sup>6</sup> De acordo com o Prêmio Nobel Douglas North, as instituições constituem o arcabouço imposto pelo ser humano a seu relacionamento com os outros. Estas instituições são portanto as regras do jogo (NORTH, 1990). Pode parecer um tanto peculiar Rhodes e Marsh inserirem as instituições em sua equação da gênese do poder como apenas mais um elemento na fórmula. Entretanto, os autores estão vinculados à matriz do institucionalismo derivado da Ciência Política, cujo enfoque é prioritariamente normativo. Sob este prisma, as instituições são vistas como “(...) o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganhos por parte dos agentes” (THÉRET, 2003, p. 228). São portanto, construídas, e podem permanecer como resíduos institucionais de estratégias passadas. É necessário ainda considerar que esta escola contempla a ação dos atores coletivos emoldurada por macro-instituições herdadas, como a Constituição e o Direito.



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 2.2, em constitucionais, políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos.

**QUADRO 2.2 – Classificação e exemplos de recursos em redes de poder**

<b>Recursos de Poder</b>	<b>Descrição</b>
<b>Constitucionais</b>	Regras e normas formalmente legitimadas.
<b>Políticos</b>	<i>Status</i> público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
<b>Financeiros</b>	Financiamento adequado, incentivo fiscal modificado ou concedido, subsídio modificado ou concedido, comissões sobre escala de produção, cotas promocionais etc.
<b>Tecnológicos</b>	Conhecimento adquirido, tecnologias gerencial e da informação transferidas, processos e matérias-primas específicas etc.
<b>Organizacionais</b>	Infra-estrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de <i>marketing</i> etc.), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações ocultadas, proximidade de fornecedores, terceirização, sub-contratação, utilização da marca etc.
<b>Jurídicos</b>	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , 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 consequência, atores que dispõem de mais recursos podem fazer valer seu poder no processo de representação de interesses.

WAARDEN (1992) enfatiza a dimensão econômica e política da rede de poder, afirmando que nas redes atuam agentes endógenos e exógenos ao mercado. As ligações entre estes agentes são estabelecidas em determinado entorno econômico ou produtivo. A análise baseada no conceito de rede pressupõe que a configuração das ligações presentes e ausentes entre os pontos (atores) que conformam determinado sistema revela estruturas específicas.

Os dois principais méritos da análise de redes de poder, segundo DAUGBJERG (1997a), 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.

WAARDEN (1992) ainda afirma que as principais variáveis envolvidas na análise de redes de poder são o número e o tipo de atores sociais envolvidos, a função principal da rede e o equilíbrio de poder. O número de participantes determina o tamanho da rede. Por sua vez, a natureza da rede será definida pelo tipo de atores envolvidos no processo político. Organizações privadas e órgãos governamentais normalmente são membros da rede. Assim, a configuração é definida pela participação de associações de interesses, partidos políticos, organizações científicas, específicas a um setor ou mesmo trans-setoriais. Estas características, agrupadas, podem gerar uma tipologia de redes, como mostra o quadro 2.3.

**QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder**

<b>Tipos de redes de poder</b>	<b>Estado coordenador</b>	<b>Estado capturado</b>	<b>Clientelismo</b>	<b>Pluralismo pressionado</b>
<b>Atores (além das agências estatais)</b>				
Número	Muito limitado	Limitado	Um	Ao menos 2, geralmente mais
Tipo	Basicamente agências estatais	Agências estatais e firmas	O principal grupo de interesse	Grupos de interesses conflitantes
Monopólio da representação	Não	Não	Sim	Não
<b>Função</b>				
Canais de acesso	Não	Sim	Sim	Sim
Consulta	Não	Sim	Sim	Sim
Negociação	Não	Sim	Sim	Não
Coordenação	Não	Sim	Sim	Não
Cooperação na formação política	Não	Sim	Sim	Não
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não	Não	Usualmente não	Não
Amplitude de temas	Ampla	Estreita	Estreita	Estreita
<b>Estrutura</b>				
Limites	Fechado	Fluído	Fechado	Relativa/e aberto
Tipo de articulação	Involuntária	Voluntária	Voluntária	Voluntária
Relações ordenadas	Baixa	Baixa	Média	Baixa
Complexidade	Baixa	Alta	Alta	Baixa
Padrão da relação	Hierárquica, liderança articuladora	Hierárquica, liderança articuladora	Consulta horizontal, inter-mobilização	Consulta horizontal
Centralidade	Alta	Baixa	Média	Baixa
Estabilidade	Baixa	Baixa	Alta	Baixa
Natureza das relações	Conflituosa	Cooperativa	Cooperativa	Conflituosa
<b>Convenções da interação</b>				
Adversidade / procura por consenso	Adverso	Ambos	Ambos	Adverso
Idéia de servir interesse público	Sim	Não	Não	Não
Contatos formais ou informais	Informal	Informal	Informal	Ambos
Disputa ideológica	Não	Não	Não	Possível
<b>Distribuição de poder</b>				
Autonomia Estatal	Alta	Extrema/e baixa	Baixa	Possível
Dominação do Estado	Sim	Não	Não	Possível
Dominação do interesse privado	Não	Sim	Sim	Possível
<b>Estratégias da administração Pública</b>				
Acessibilidade	Não	Sim	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Não	Sim, informal	Sim	Não
Criação/mudança de associações	Não	Não	Não	Não

Fonte: WAARDEN (1992) citado por PAULILLO (2002).

**QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder (continuação)**

Tipos de redes de poder	Neocorporativista estreita	Neocorporativista ampla	Pluralismo patrocinado
<b>Atores (além das agências estatais)</b>			
Número	Pelo menos 1	Pelo menos 2	Algumas
Tipo	Associações de interesses maiores	Associações de interesses maiores	Associações e grupos em geral
Monopólio da representação	Sim	Sim	Não
<b>Função</b>			
Canais de acesso	Sim	Sim	Sim
Consulta	Sim	Sim	Sim
Negociação	Sim	Sim	Sim
Coordenação	Sim	Sim	Sim
Cooperação na formação política	Sim	Sim	Sim
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Sim	Sim	Não
Amplitude de temas	Estreita	Ampla	Estreita
<b>Estrutura</b>			
Limites	Fechado	Fechado	Relativamente aberto
Tipo de articulação	Formal-compulsória	Formal-compulsória	Voluntário
Relações ordenadas	Alta	Alta	Média
Complexidade	Alta	Alta	Baixa
Padrão da relação	Consulta horizontal	Consulta horizontal	Consulta horizontal
Centralidade	Média	Média	Baixa
Estabilidade	Alta	Alta	Baixa
Natureza das relações	Cooperativa	Cooperativa	Conflituosa
<b>Convenções da interação</b>			
Adversidade / procura por consenso	Procura por consenso	Procura por consenso	Adversidade / consenso
Idéia de servir interesse público	Não	Sim	Não
Contatos formais ou informais	Formal	Formal	Ambos
Disputa ideológica	Possível	Possível	Possível
<b>Distribuição de poder</b>			
Autonomia Estatal	Alta	Alta	Um pouco
Dominação do Estado	Não	Não	Não
Dominação do interesse privado	Não	Não	Não
<b>Estratégias da administração pública</b>			
Acessibilidade	Sim	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Sim	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Sim	Sim	Sim

Fonte: WAARDEN (1992) citado por PAULILLO (2002).

**QUADRO 2.3 - Características dos tipos de redes de poder (continuação)**

<b>Tipos de redes de poder</b>	<b>Paternalista</b>	<b>Triângulos de ferro</b>	<b>Redes temáticas ou difusas</b>
<b>Atores (além das agências estatais)</b>			
Número	Limitado	Dois	Ilimitado, muito elevado
Tipo	Pelo menos um partido político dominante	Associações de interesses, parte de um parlamento, de um comitê.	Especialistas individuais
Monopólio da representação	Possível	Sim	Não
<b>Função</b>			
Canais de acesso	Sim	Sim	Sim
Consulta	Sim	Sim	Sim
Negociação	Possível	Sim	Não
Coordenação	Possível	Sim	Possível
Cooperação na formação política	Possível	Sim	Sim
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não	Usualmente não	Não
Amplitude de temas	?	Estreita	Estreita
<b>Estrutura</b>			
Limites	Relativamente fechado	Fechado	Extremamente aberto
Tipo de articulação	Voluntária	Voluntária	Voluntária
Relações ordenadas	Baixa	Média	Extrema/e baixa
Complexidade	Possível	Alta	Média
Padrão da relação	Autoridade hierárquica	Consulta horizontal, inter-mobilidade	Consulta horizontal, inter-mobilidade
Centralidade	Alta	Baixa	Extrema/e baixa
Estabilidade	Baixa	Alta	Extrema/e baixa
Natureza das relações	Conflituosa e cooperativa	Cooperativa	Cooperativa
<b>Convenções da interação</b>			
Adversidade / procura por consenso	Ambos	Ambos	Consenso em normas tecnocráticas
Idéia de servir interesse público	Não	Não	Sim, possível
Contatos formais ou informais	Formal	Informal	Extrema/e informal
Disputa ideológica	Possível	Não	Não
<b>Distribuição de poder</b>			
Autonomia Estatal	Alta, da parte considerada estatal	Baixa	Baixa
Dominação do Estado	Sim	Não	Frouxa
Dominação do interesse privado	Não	Sim	Frouxa
<b>Estratégias da administração pública</b>			
Acessibilidade	Possível	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Possível	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Possível	Não	Não

Fonte: WAARDEN (1992) citado por PAULILLO (2002).

As estruturas em redes não possuem objetivos próprios. Os atores sim, e dependendo destes objetivos, as redes assumem várias funções, tais como a consulta (ou troca de informações), a negociação (ou troca de recursos), a coordenação e mesmo a cooperação na formação, implementação e legitimação da política pública. Desta forma, o conceito de função estabelece a ponte entre a perspectiva do “ator” e da “estrutura” na análise de redes. Assim, é possível caracterizar a distribuição de poder entre os agentes, que é dada como uma função da distribuição de recursos e necessidades entre os atores.

Alguns autores, como MARSH e SMITH (2000), defendem que os resultados políticos não podem ser explicados unicamente pela estrutura da rede. Eles são resultado das ações de sujeitos que calculam estrategicamente. Para defender este ponto de vista, os autores recorrem a três argumentos: a) os interesses ou preferências dos membros de uma rede não podem se definir meramente nos termos em que ocorre a associação na rede; b) os constrangimentos<sup>7</sup> (ou oportunidades) para uma ação dos agentes que irá derivar-se da estrutura da rede não acontece automaticamente, já que ela depende da construção discursiva destes constrangimentos ou oportunidades pelos atores; e c) os membros da rede têm habilidades que afetam suas capacidades de usufruir as oportunidades ou negociar constrangimentos.

Entretanto, se o foco da análise for o comportamento individual, então, necessariamente, o conceito geral de rede se torna menos útil. O resultado disto é que a teoria terá menos (ou nenhuma) chance de ser rigorosa, dado o grau de detalhamento necessário para generalizar os resultados para as redes de poder (RHODES; MARSH, 1990). Assim, é assumida a premissa de DOWDING (2001), que as características estruturais das redes causam certos tipos de resultados políticos, e o detalhamento destes resultados é o que permite o mapeamento de estruturas de poder.

Tendo a literatura de redes de poder um caráter multidisciplinar, há uma amplitude de terminologias, definições mutuamente exclusivas, e especialmente, diversos níveis de análise. A reserva de RHODES e MARSH (1990), derivada desta consideração, faz saber que quando a unidade e o nível de análise variam daqueles já amplamente definidos na literatura, é necessário adotar um uso cauteloso do conceito. Assim, mesmo focalizando um macro-objeto como a reforma da política agrícola da

Comunidade Européia, DAUGBJERG (1997b) enfatiza a pertinência da análise de redes de poder para compreender o poder estrutural<sup>8</sup> e a vantagem de alguns interesses sobre outros, dado que o nível macro é definido como o contexto institucional no qual as redes estão cristalizadas<sup>9</sup>.

A pertinência das análises realizadas no presente estudo provém da adequação dos objetos em pauta, às variáveis tratadas em nível meso. Como mostra o quadro 2.4, diversos autores têm reforçado a distinção entre os níveis analíticos, colocando ênfase nas questões que emergem em cada nível, enquanto compromisso de pesquisa, e reafirmando as possibilidades de análise de redes em um nível intermediário entre o micro e o macro<sup>10</sup>. Entretanto, como em todo esforço de classificação, há uma área cinzenta na delimitação entre os níveis, e os casos em que as distinções são claras refletem a particularidade, e não o que é amplamente conhecido.

#### QUADRO 2.4 – Questões e diferentes níveis de análise

Proponentes	Nível Macro	Nível Meso	Nível Micro
<b>Rhodes (1986)</b>	Mudanças nas características do governo nacional	Redes de poder	Comportamento de atores particulares (indivíduos ou organizações)
<b>Rhodes e Marsh (1990)</b>	Discussão sobre a distribuição de poder nas sociedades contemporâneas	Redes de poder	Papel dos interesses privados e do governo em relação a decisões políticas específicas
<b>Evans (2001)</b>	Características do sistema internacional e do sistema político	Redes de poder	Atitudes e comportamentos individuais

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>7</sup> De acordo com DiMAGGIO e POWELL (1991), o constrangimento no comportamento ocorre por meio de escolhas que tornam-se inviáveis, pré-definições de cursos particulares de ação, e restrições de certos padrões de alocações de recursos.

<sup>8</sup> O poder estrutural, de acordo com SMITH (1990), citado por DAUGBJERG (1997), é aquele poder que não é somente exercido por decisões individuais, mas por privilégios criados pela estrutura que proporciona vantagem a alguns grupos em relação a outros.

<sup>9</sup> No original, *embedded*. O autor procura, ao estilo dos representantes da sociologia econômica, atribuir maior atenção à análise dos meios sociais nos processos econômicos e políticos (Cf. GRANOVETTER, 1985).

<sup>10</sup> Entretanto, não há consenso sobre as variáveis que não podem ser analisadas com abordagens de nível micro e macro. Um dos representantes da corrente contrária à aproximação do nível meso é DOWDING (2001), que critica a idéia de um nível intermediário entre as teorias ou conceitos de nível macro e micro nas Ciências Sociais. Desta forma, estabelece um debate com MARSH e SMITH (2000), que procuram combinar os níveis de análise macro, meso e micro para examinar os efeitos das redes de poder nos resultados políticos.

O conceito de redes em nível meso é definido, por RHODES e MARSH (1990), em dois sentidos: o primeiro, enfatiza as relações estruturais entre organizações políticas como o elemento crucial em redes, mais do que as relações interpessoais entre indivíduos e organizações. O segundo, ressalta a existência de redes em níveis sub-setoriais<sup>11</sup>. De fato, RHODES (1986) já havia preconizado a necessidade de focar a análise na variedade de articulações possíveis entre as diferentes posições estruturais assumidas por organizações políticas e governamentais. As relações entre estas organizações políticas - ou grupos de interesse - e as agências governamentais podem ser compreendidas por meio da análise de redes, formadas enquanto arranjos organizacionais que facilitam esta intermediação (DAUGBJERG, 1997a).

EVANS (2001) afirma que conceitos de nível meso, como a análise de redes pressupõe, são úteis para delinear os caminhos pelos quais subsistemas políticos são desenvolvidos. Trata-se, sobretudo, de um reconhecimento de que a elaboração de muitas políticas recentes é realizada por meio de redes com múltiplas camadas e com singular capacidade de auto-organização.

## **2.5 Estado, Política e Negócios**

A corrente institucional da Economia atribui ao Estado grande importância, mas o considera como um elemento dado. As instituições podem ser modificadas, visando criar um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, mas os atores governamentais que as criam, modificam e revogam são considerados atores neutros neste processo. Para as correntes institucionais da Ciência Política e da Sociologia, esta premissa não é verdadeira. Uma visão do Estado alinhada aos pressupostos destas correntes pode ser encontrada no pluralismo reformado. Contudo, antes de abordar diretamente esta proposta teórica, é necessário discutir seus antecedentes: o pluralismo e o neo-pluralismo.

A perspectiva pluralista permeou boa parte dos estudos elaborados no âmbito da Ciência Política e da Sociologia nos Estados Unidos da América (EUA),

---

<sup>11</sup> A noção de sub-setor político é uma forma de desagregação, que permite a obtenção de melhores resultados na análise de campos organizacionais claramente definidos por uma dinâmica construída a partir das relações econômicas e/ou techno-produtivas (RHODES; MARSH, 1990).



durante as décadas de 1950 e 1960. Na sucinta descrição de ROMANO (1999), o modelo pluralista representaria uma situação onde todos os grupos de pressão teriam a mesma influência, e o Estado, além de estar sempre receptivo a proposições de políticas públicas para atender às demandas de grupos sociais ou eleitores, adotaria uma postura favorável aos interesses gerais da sociedade. A possibilidade de participação dos diversos grupos sociais seria a visão predominante, condizente com a visão do Estado neutro.

As críticas a esta perspectiva podem ser atribuídas a um repensar o papel do Estado. Parte-se do pressuposto de que, ao justificar sua autonomia em favor do interesse nacional, o Estado apenas legitima o favorecimento a determinados grupos interessados, já que não importa quão autônoma possa ser a atividade do Estado, sempre haverá o benefício a algum grupo social em detrimento de outro. Este argumento torna-se mais sólido ao buscar respostas às indagações sobre a busca da longevidade política dos representantes eleitos e os limites do controle social das organizações do Estado. Outras críticas mais contundentes ainda poderiam ser expostas da seguinte forma:

- (a) Os indivíduos não se tornaram sujeitos politicamente mais relevantes, mas sim os grupos, as grandes organizações, as associações da mais diversa natureza, os sindicatos das mais diversas profissões e os partidos das mais diversas ideologias (BOBBIO, 2000).
- (b) Há competição entre grupos sociais (que passam a ser tratados como grupos de interesse), frente aos processos de formulação e implementação de políticas públicas. As mobilizações e alocações de recursos do Estado e suas agências deixam de ser vistas como “neutras”, e são remetidas à esfera das estratégias dos grupos interessados em influenciar políticas públicas;
- (c) O mercado, representado pelas grandes empresas, influencia a atividade política. Este argumento é exposto por VOGEL (1996), retomando o debate vigente na Ciência Política e na Sociologia durante as décadas de 1960 e 1970. Muitos críticos defendiam que os agentes do mercado não eram apenas mais um grupo interessado, mas possuíam características únicas, dado seu interesse e necessidade em obter o domínio sobre as organizações e instituições da sociedade americana, incluindo neste rol o próprio governo;

(d) Finalmente, como conseqüência desta linha de argumentação, os críticos do pluralismo, inspirados principalmente no Marxismo, apontaram a aproximação ideológica entre as elites políticas e econômicas, e a capacidade das grandes empresas de manifestar seu poder de forma não observável, definindo e limitando os termos do debate público.

Estas críticas, aliadas às discussões sobre as fontes e a extensão do poder do mercado nas sociedades capitalistas, foram os motes para a publicação de *Politics and Markets*, de LINDBLOM (1977). Esta obra marca a emergência de uma nova proposta teórica, o neo-pluralismo.

O trabalho de Lindblom colocou as relações mercado-governo no centro das discussões. Entre os pontos salientados por ele, ressalta-se a dependência do Estado do bom desempenho da economia, traduzido em privilégios às empresas, dado que são elas quem realizam os negócios. A manifestação da hegemonia de classe é também discutida, apoiada no poder das corporações empresariais.

Destaca-se ainda o argumento no qual Lindblom afirma que, num sistema de mercado, as empresas tomam decisões sobre aspectos importantes da vida das pessoas, excluídas desta forma da agenda governamental e à margem do processo democrático. Isto implicaria na noção de que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, mas da manipulação dos desejos dos homens (LINDBLOM, 1977).

Talvez a principal crítica acerca do neo-pluralismo tenha também seu pilar junto a uma visão particular do Estado. SMITH (1994), citado por ROMANO (1999), afirma que a ênfase excessiva que os neo-pluralistas atribuem ao papel dos chamados grupos de interesse no processo político torna seu argumento incapaz de especificar a forma de organização concreta que articula empresas e governo. Assim, essa ênfase nos grupos acaba por desvalorizar a relativa autonomia do Estado.

De fato, a orientação extra-nacional do Estado, os desafios face à manutenção da ordem doméstica, e os recursos organizacionais que a coletividade dos Estados nacionais pode dispor e exercer de fato, podem ajudar a explicar a sua suposta ação autônoma (SKOCPOL, 1992).

Tendo em vista a impossibilidade de obter-se argumentos que não pudessem ser refutados ao utilizar-se o quadro teórico proposto pelos autores neo-

pluralistas, e havendo um interesse na discussão dos problemas tratados por esta corrente, tornou-se necessário repensar novamente o pluralismo. Desta reflexão, emerge uma nova corrente teórica, o pluralismo reformado.

PAULILLO (2001b, p. 251-252) afirma que o pluralismo reformado irá tratar do processo de interação dos atores sociais e econômicos em contextos democráticos e de forte liberalização econômica, onde se constata a fragmentação do Estado, o avanço da globalização e a complexidade da sociedade civil. Evidencia-se portanto uma caracterização distinta do Estado, visto como um ator particular (que detém o monopólio da legitimidade no uso do poder de polícia), mas que efetivamente disputa e distribui recursos entre os atores (ajudas econômicas, apoio tecnológico, restauração de normas, etc).

Assim, particularmente no Brasil, as redes organizacionais 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. Este quadro condiz com a caracterização institucional de MARCH e OLSEN (1993), que descrevem o Estado não somente sendo afetado pela sociedade, mas também a afetando.

A premissa adotada neste estudo é que o Estado é um ator relevante na arena onde se dá o processo de interação, de atores políticos e econômicos. Os embates ocorrerão motivados pelos interesses e valores conflitantes de organizações governamentais e grupos de interesses privados. As redes, neste contexto, tornam-se uma abrangente caracterização das relações entre o interesse público e privado, e dão conta das relações de troca entre o governo e organizações da sociedade civil, já que suas proposições conceituais são adequadas para a análise da formulação e implementação de políticas públicas e estratégias empresariais.

## **2.6 O Político Visto como Empresário e o Empresário como Funcionário Público**

A democracia, como forma de regime político de governo, é um conjunto de regras implícitas e explícitas que regem as relações entre os atores sociais em um

contexto histórico dado. Sendo a democracia um produto da aliança de poder que se forma na sociedade em um determinado momento histórico, e sendo o poder a capacidade de alguns de impor sua vontade sobre os outros, pressupõe-se a existência de uma relação de poder baseada na legitimidade.

Quando o poder é percebido como legítimo pelos indivíduos de uma comunidade, ele dá forma a algum tipo de autoridade. Assim, haverá uma estrutura de governo, onde autoridades e grupos subordinados estabelecerão uma relação de dependência. A dimensão política resultante implica na formação de coalizões e grupos de interesse, que produzirão processos de elaboração de políticas, onde as regras e normas dependerão do livre jogo de forças no mercado político<sup>12</sup>.

O pioneiro na construção desta perspectiva de oferta e demanda para compreender a política foi WEBER (1992 [1944]). Segundo ele, o líder político deverá dar conta dos interesses que conformaram a aliança de poder no momento em que for levar adiante políticas públicas. Tal argumento é válido em um cenário de dominação racional-legal, onde o governante sustenta seu poder por meio da legitimidade. Ora, a legitimidade do governante é uma função do êxito de suas principais políticas. Deste modo, quanto maior o sucesso de suas políticas, maior é sua legitimidade.

Esta construção da legitimidade ocorre dentro de uma relação de subordinação do governante às instituições. De fato, há um marco institucional no qual sua possibilidade de ação está limitada. Mas o fato de sua ascensão ao cargo traz algumas implicações. Primeira, a existência de uma posição em uma instituição que tem poder reservado a seus membros, ou seja, uma relativa capacidade de dispor bens e serviços públicos. Segunda, a existência de uma rede de organizações intermediárias que congregam interesses particulares, responsável pela conformação da aliança que apóia as políticas do governante. Terceira, e última, a existência de uma aliança revela objetivos compartilhados entre grupos e, portanto, capacidade de influenciar os dirigentes políticos, já que o governante é membro da aliança.

Retomada por SCHUMPETER (1984 [1946]), a analogia entre mercado e democracia avançou para uma concepção econômica da democracia. Se Weber

---

<sup>12</sup> Para compreender as mudanças políticas e sociais deve-se levar em conta mais do que as variações ambientais, já que o processo político é parte da mudança, e os atores podem escolher como irão responder aos estímulos recebidos. Estes estímulos são provenientes da economia, da ideologia do partido

propusera uma metáfora na qual supostamente em todas as economias - com exceção das mais primitivas - a oferta dos bens públicos, e os meios para organizá-la, poderiam ser considerados como um monopólio natural, SCHUMPETER propôs uma analogia em que na democracia, tal qual no mercado, haveria uma competição de “empresários políticos” pela preferência dos eleitores (consumidores de bens públicos). A livre competição pelo voto livre é, portanto, uma das mais originais contribuições da concepção schumpeteriana de democracia.

O êxito das políticas governamentais é fundamental para estes empresários políticos. Sendo a função primária do voto de um eleitor, em um regime democrático, a “produção” de um governo, os partidos políticos procuram conquistar a confiança dos eleitores, de modo que prevaleçam sobre os outros partidos e cheguem ao poder. Sendo esta confiança obtida a partir dos resultados e, portanto, da competência dos governantes, não haverá um monopólio no regime democrático. Esta assertiva somente se mantém sob a alegação de Schumpeter que “a democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.” (SCHUMPETER, 1984, p. 304). Deste modo, pressupõe-se a existência de consenso em relação aos meios pelos quais os eleitores produzirão governos<sup>13</sup>.

A noção de mercado político está ainda fortemente ligada ao trabalho de North<sup>14</sup>. Sua caracterização de organizações deixa claro que “[elas] não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como também canalizam indiretamente (através do processo político) os investimentos públicos para as áreas de especialização que, em sua visão, aumentariam suas perspectivas de sobrevivência.” (NORTH, 1990, p. 14). Esta canalização de investimentos públicos corresponde ao que LINDBLOM (1979, p. 18) chamou de “posição privilegiada da empresa”. Segundo ele,

---

dominante, da cultura e das instituições. Tais fatores são os responsáveis pelo processo de mudança nas redes inter-organizacionais (RHODES; MARSH, 1992).

<sup>13</sup> A realização de eleições em períodos pré-determinados, a existência de partidos perdedores que reconhecem sua derrota, e a existência de partidos ganhadores que permitem aos perdedores retornar à disputa são alguns destes meios.

<sup>14</sup> Ao formular proposições sobre o papel principal do custo de quantificação dos atributos de valor dos bens e serviços, em sua discussão sobre custos de transação, North não poderia ser mais claro quanto a figura do eleitor como consumidor de bens e serviços públicos: “(...) [e] quando voto em uma deputada, é em troca de seus serviços políticos.” (NORTH, 1990, p. 11).

as empresas são mais importantes e mais ricas que os indivíduos na sociedade, e têm direitos que são negados a estes indivíduos. Além disso, o impacto político das empresas difere e torna menor o do cidadão comum.

O papel político do empresário é substancial, pois são os executivos quem, em grande parte das democracias liberais, determinam questões que não fazem parte da esfera de competência do governo. Estas questões referem-se a aspectos da produção e distribuição de bens e riquezas. Portanto, em algum grau, os homens de negócios tomam decisões de política pública. São tomadores de decisão sujeitos a um importante controle pelos consumidores, que interferem em questões como sobre o quê será produzido e em qual quantidade.

Por sua vez, as empresas também exercem controle sobre o governo. Mas este grau de controle empresarial não encontra equivalente em qualquer outro grupo de cidadãos. Isto se dá porque os preços, os empregos, a produção, o crescimento econômico e a segurança econômica da sociedade dependem, sobremaneira, da atividade empresarial. Assim, “(...) os empresários em geral, e os executivos em particular, assumem um papel privilegiado no Governo que, parece razoável dizer, não é igualado por qualquer outro grupo de liderança que não os próprios funcionários do Governo.” (LINDBLOM, 1979, p. 196). É percebida, portanto, a dependência do governo do bom desempenho da economia, traduzido em privilégios às empresas, dado que são elas quem realizam os negócios. Isto é reforçado por RHODES e MARSH (1992), que citam diversos estudos de caso onde os grupos produtivos e profissionais dominam as redes políticas, juntamente com o governo, e outros grupos exercem papel pouco significativo.

Por fim, vale a ressalva de BOBBIO, que trata a metáfora do mercado político como “uma analogia que deve ser considerada com a máxima cautela, tantas são as afinidades aparentes e as diferenças substanciais.” (2000, p. 138).

## **2.7 Considerações Finais**

Novos elementos teóricos apresentam-se como caminhos promissores para a análise organizacional. Ao preocupar-se com o motivo pelo qual indivíduos e grupos sociais agem de determinado modo, o neo-institucionalismo ressalta o papel dos

constrangimentos estruturais como importantes elementos que devem ser levados em conta na formulação e implementação das estratégias empresariais. Mais do que isto, joga luz a novas formas de compreender a firma. Ela deixa de ser vista como a unidade de transformação tecnológica neoclássica, para se tornar um complexo de contratos regendo transações econômicas (institucionalismo econômico), um pacote de recursos heterogêneos (institucionalismo histórico), e mesmo uma estrutura formal entendida como mito e cerimônia (institucionalismo sociológico).

Estas correntes teóricas do institucionalismo não conformam um corpo unificado. Na verdade, alguns pressupostos são mesmo mutuamente excludentes. A tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação são incorporados aos ramos da Ciência Política e da Sociologia, o que gera argumentos dependentes do contexto, baseados em racionalizações *ex-post*. Mesmo incorporando mais elementos da complexidade do mundo, este movimento torna menor o poder preditivo da teoria, o que não ocorre na linha teórica desenvolvida no campo da economia.

Contudo, a ênfase nos modelos preditivos carrega consigo um inevitável reducionismo, já que é necessário explicitar pressupostos de partida, para que ocorra a dedução de argumentos posteriores. Assim, a complexidade do comportamento humano cede lugar a poucos pressupostos comportamentais, que são considerados como dados na análise de transações bilaterais. Como não existem ainda elementos para adicionar relações sociais nos modelos desta corrente, considerações relevantes para a interação estratégica deixam de ser feitas, tais como o papel do processo histórico na explicação do desenvolvimento da organização (envolvendo custos de adaptação e aprendizagem atrelados a internalização de atividades), e as possíveis alterações nas expectativas de comportamento oportunístico, em função de experiência e mudanças de percepção quanto a ganhos futuros. Deste modo, ao assumir que a melhor estratégia é a eficiência econômica, esta corrente torna-se inadequada para o tratamento de redes. Mas gera preciosos *insights* quando converge para uma posição mediana, ocupada pelo institucionalismo histórico.

As melhores análises do institucionalismo histórico já indicam uma espécie de integração de paradigmas. São incorporadas a perspectiva calculista, que considera que quanto mais uma instituição torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta, e a perspectiva cultural, que afirma serem certas

instituições tão cristalizadas na sociedade que fogem por fim de todo e qualquer questionamento direto, tornando-se assim construções coletivas que estruturam as próprias decisões relativas a uma eventual ação que o indivíduo possa tomar. Assim, os atores, a partir da abordagem histórica, selecionam instituições em razão de fins instrumentais, de maneira similar ao que o institucionalismo econômico prevê, mas consideram a seleção destas instituições a partir de mecanismos do institucionalismo sociológico, ou seja, como um menu de alternativas que se tornam historicamente disponíveis.

Neste quadro institucional, podem-se considerar os resultados políticos como uma função de três fatores primários: a distribuição das preferências (interesses) entre os atores políticos, a distribuição dos recursos (poder), e as restrições impostas pelas regras do jogo (instituições). As preferências são entendidas como originadas e modificadas através de um processo exógeno aos processos de eleição, mas são restringidas pela necessidade de adequação à estrutura de oportunidades de ação. Por sua vez, as instituições são socialmente construídas, mas podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo. E os recursos indicam a capacidade de interferência dos atores nas decisões de outros atores em um determinado contexto (MARCH; OLSEN, 1993).

Por fim, ressalta-se a premissa que os diferentes tipos de redes, construídas com base nas características estruturais e dos agentes, irão gerar diferentes resultados políticos no processo de interação estratégica. De acordo com DOWDING (2001), as análises de redes são elaboradas com o propósito de produzir inferências causais e descritivas. Os trabalhos empíricos que tratam da análise de redes de poder devem ser conduzidos para examinar como estas configurações afetam as políticas públicas, as instituições e a natureza da governança.



### **3 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL LÁCTEO BRASILEIRO**

#### **3.1 Introdução**

Durante o período compreendido entre 1945 e 1991, o complexo lácteo foi regulado pelo Estado. O tabelamento de preços imposto pelo governo, praticado muitas vezes com o objetivo de facilitar os ajustes na economia, deixou graves seqüelas logo após o fim da intervenção. Crises cíclicas de preços e baixo nível de esforços de diferenciação do produto são alguns exemplos verificados no período pós-intervenção.

Atualmente, o complexo agroindustrial (CAI) lácteo é formado por pecuaristas que utilizam sistemas de produção com baixa tecnologia, praticando pecuária extensiva, com animais não especializados. Mas, também, apresenta produtores altamente tecnificados, aptos a exportar sua produção para os mais exigentes mercados consumidores. Além da atual heterogeneidade tecnológica no setor lácteo e dos interesses conflitantes entre produção primária, transformação e distribuição, decorrentes da economia aberta, após décadas de regulação estatal, ainda há que se levar em conta as relações público-privado, já que “[...] o processo de integração indústria e agricultura não se deu à margem das relações entre as grandes empresas, os grupos econômicos e o Estado” (MÜLLER, 1989, p.18).

Um traço característico na formação do CAI lácteo nacional é a dinâmica da disputa entre grupos sociais que atuam em uma ou várias atividades do complexo lácteo. As atividades econômicas assumiram, desde os primórdios do complexo, um caráter de dependência, no que tange às possibilidades decorrentes do acesso à esfera estatal. Houve, portanto, 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 com as diversas agências, autarquias, e demais órgãos do governo.

Esta relação, entre o público e o privado, permite criar marcos para a construção das diversas fases de consolidação do complexo lácteo no Brasil. Assim, o quadro 3.1 sintetiza as três fases identificadas na literatura.

### QUADRO 3.1 – Fases do desenvolvimento do CAI lácteo no Brasil

Período	Fase
1932 a 1970	Gênese
1970 a 1991	Modernização Parcial
1991 a 2002	Auto-regulação

Fonte: Elaborado a partir de ALVES (2001) e PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002).

Estas fases irão guiar o desenvolvimento ora apresentado. Procurou-se, aqui, compreender o processo que delineou a conformação da estrutura institucional vigente neste complexo, as causas de sua manutenção, e as tendências imediatas que podem ser vislumbradas no curto e médio prazo.

Após esta introdução, serão abordadas as principais mudanças nas regras formais do complexo lácteo durante sua formação e, também, durante o período de consolidação do CAI lácteo, entre os anos de 1970 e 1991. O programa de pesquisa derivado da noção de complexo agroindustrial encerra, em sua agenda, um compromisso com as questões apresentadas, tratando primordialmente do processo de integração indústria-agricultura. As conseqüências desta integração são apresentadas na terceira seção deste trabalho. A relação causal, com resultados pouco satisfatórios, entre intervenção estatal e ausência de investimentos privados (seja em aumento da produtividade ou na formação de uma cadeia de frio adequada), ficou patente após a abertura da economia à concorrência externa, em 1992. Com o término da regulação, a década de 90 assistiu a um intenso movimento de reestruturação produtiva, apresentado na quarta seção deste trabalho. As mudanças recentes nas normas que regem o setor são apresentadas na quinta seção e, à guisa de conclusão, são apresentadas algumas considerações finais sobre as implicações das novas mudanças institucionais na produção primária de leite no país.

### 3.2 O Desenvolvimento do Setor de Processamento Industrial Lácteo Brasileiro

Para avançar no entendimento da atual estrutura institucional do CAI lácteo, é necessário lançar luz às ações levadas à cabo pelo governo e pelos empresários

do setor em décadas passadas, pois há, efetivamente, uma dependência da trajetória<sup>15</sup> adotada, construída a partir de políticas governamentais e estratégias empresariais elaboradas sob conjunturas anteriores à atual. Deste modo, será revista, nesta seção, a maneira como as principais políticas agrícolas e setoriais voltadas para o leite influenciaram as atividades dos agentes inseridos no CAI lácteo, enquanto no apêndice I deste trabalho são mostradas comparativamente as diversas fases destas políticas no país.

O Decreto-Lei nº 22.239/32, que concedia benefício fiscal para cooperativas de laticínios, decorreu da orientação do governo federal, propícia à isenção fiscal como mecanismo de ampliação do cooperativismo leiteiro. Esta medida tinha como meta criar um contraponto à estrutura vigente, formada por pequenos laticínios familiares espalhados pelo interior, que pagavam aos produtores preços irrisórios. Em 1939, o governo do estado de São Paulo decretou que todo leite distribuído à população deveria obrigatoriamente ser pasteurizado, e enquadrado como tipo A, B ou C. Posteriormente, no ano de 1952, o governo federal publicou o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), estendendo a determinação do governo paulista a todo o país. Em 1945, o governo do estado do Rio de Janeiro iniciou o tabelamento dos preços do leite. Esta política foi adotada pelo governo federal, que disseminou o tabelamento de preços para todo o país. O ano de 1964 foi marcado pelo fim da fixação do preço do leite destinado à indústria, e 1969 foi o ano em que o governo instituiu o regime de pagamento leite-cota e leite-excesso<sup>16</sup>.

A década de 70 foi o momento em que o governo federal passou a importar, com exclusividade, grandes quantidades de leite em pó e manteiga, para fornecer às empresas empacotadoras de leite pasteurizado. Tal medida foi tomada como ação corretiva à adoção de políticas de sustentação do preço de leite e proteção do

---

<sup>15</sup> A noção de *path dependence* pode ser encontrada no trabalho de NORTH (1990, p.95), e tem como fim demonstrar que soluções ineficientes - não maximizadoras da produção e incapazes de se adaptar à adversidades - podem persistir ao longo do tempo, mesmo se escolhidas pelos agentes de maneira intencional. O pressuposto básico é que as instituições produzem dependência a partir das rotinas, formando assim um conjunto limitado de opções estratégicas disponíveis aos indivíduos.

<sup>16</sup> A cota era uma média da produção obtida no período da seca (os meses de inverno). Se a produção estivesse acima deste nível, durante os meses de safra, ela seria discriminada entre “extra-cota”, correspondente a volumes de até 10% a mais, e “excesso”, para volumes que ultrapassassem os 10%. Os percentuais mais elevados correspondiam a preços cada vez menores, sendo que estes valores eram obtidos por meio da grandeza dos excedentes.

mercado interno, que visavam ao atendimento da demanda interna. O viés estava na insuficiência do volume produzido internamente para abastecer o mercado, sendo então necessárias as importações. No período de modernização parcial do complexo lácteo, diversos programas governamentais foram lançados, como o programa de Incentivo à Modernização da Pecuária Leiteira (Pró-Leite), e o Programa de Melhoramento da Alimentação e Manejo do Gado Leiteiro (Planam).

A criação da Comissão Permanente do Setor Leiteiro, no fim da década de 80, teve como justificativa a necessidade de apuração do custo de produção do leite, dado essencial para as ações governamentais no complexo. Entretanto, esta comissão atuou em um momento de transição, onde a orientação liberal já se fazia presente nas esferas do governo como orientação política possível e factível após a redemocratização.

Assim, em 1991, o governo anuncia o fim do tabelamento do leite pasteurizado tipo B e C, e abre a economia à concorrência externa, em 1992, por meio da redução de barreiras tarifárias. Acompanharam estas medidas a liberação das importações de leite em pó e demais produtos lácteos para a iniciativa privada. As medidas provocaram um intenso processo de reestruturação no complexo lácteo, decorrente da saída do Estado na deliberação de vários pleitos na arena econômica e social.

### **3.3 A Herança Revista: Heterogeneidade Tecnológica e Interesses Conflitantes**

Os movimentos na política agrícola e macroeconômica, sucintamente descritos na seção anterior, foram responsáveis pelo modo como ocorreu a integração da agricultura e indústria no Brasil. Tomando como *locus* o CAI lácteo, é possível divisar efetivas transformações nas esferas produtivas, de transformação e de distribuição, decorrentes de medidas governamentais com escopos de ação mais amplos, cujos objetivos perpassavam vários complexos agroindustriais.

Assim, a ênfase na modernização da agricultura, nos anos 70, propiciou condições para que fossem criadas instalações produtoras de insumos destinados à pecuária que, compulsoriamente, passaram a fazer parte do processo produtivo de extração do leite em algumas bacias leiteiras. Essas bacias, situadas principalmente em

Minas Gerais e São Paulo, tornaram-se, assim, mais tecnificadas e, portanto, com maiores índices de produtividade.

Outro ponto que deve ser destacado é que o rumo adotado para a política agrícola no período da modernização conservadora indicava uma convicção na existência de um conjunto de medidas de caráter horizontal<sup>17</sup> que poderiam alavancar o desempenho da agricultura brasileira. Ocorre que no campo brasileiro predominam as diferenças<sup>18</sup>, e são estas que fundamentam a divisão regional do país. Portanto, são as diferenças geográficas, diferenças entre os graus de agroindustrialização, e diferenças na representação política dos interesses sócio-econômicos que efetivamente deveriam fundamentar o desenho de políticas públicas (MÜLLER, 1989).

O recorte horizontal na formulação de políticas teve conseqüências negativas. Tome-se como exemplo a desigualdade nas condições de acesso ao crédito, entre atores de um mesmo complexo. Os organismos do governo favoreceram os grandes produtores e penalizaram os pequenos, criando um problema na gestão da política, já que grande parte dos recursos estava destinada a poucos produtores patronais. Principalmente entre complexos distintos, é possível vislumbrar repercussões. Assim, o moderno complexo da soja, cujo produto final é voltado à exportação, contrasta com os complexos de produtos básicos, como o complexo lácteo.

Ainda que pesem estas contradições, a agricultura brasileira adquiriu, como indicam PAULILLO e ALVES (1998), um notável desempenho econômico. Na década de 80, o país sofreu com uma grave crise econômica, motivada pela instabilidade externa e pelo ajuste no Balanço de Pagamentos. Paralelamente a isto, a agricultura obteve altas taxas de crescimento, por meio de mecanismos específicos de exportação de produtos agrícolas e políticas de crédito e preços mínimos.

---

<sup>17</sup> De acordo com PAULILLO e ALVES (1998, p.20), “o caráter horizontal representa o estabelecimento de mecanismos de política agrícola abrangentes e centralizados. Abrangentes, porque foram estabelecidos [durante a modernização conservadora da agricultura do país] de forma generalizada e indiscriminada para todos os setores da agricultura, com raras ações discriminatórias e específicas ao longo dos últimos 30 anos. Centralizados, porque sempre estiveram sob os auspícios dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura do Governo Federal. Distantes, portanto, dos problemas específicos de cada cultura agrícola e das diferenças regionais sob três ângulos: econômico, tecnológico e logístico.”

<sup>18</sup> Como afirma MÜLLER (1989, p.48), “há, sem sombra de dúvidas, uma desigualdade na difusão do progresso técnico na agricultura brasileira tomada em seu conjunto, assim como desigualdade nas formas de organização da produção, no acesso ao financiamento, na organização institucional dos interesses sociais associados às atividades agrícolas.” As características do complexo lácteo não são diferentes.

O resultado, apesar de favorável ao PIB brasileiro, também pende a balança social. Boa parte das medidas de política agrícola, na década de 70, teve uma conotação compensatória, com o Estado assumindo a responsabilidade dos efeitos contraditórios das políticas macroeconômicas e setoriais levadas a cabo naquele momento. Deste modo, os pecuaristas tiveram acesso a crédito rural subsidiado e garantido, passando ao largo das restrições fiscais e monetárias então vigentes. A protelação do cumprimento da legislação trabalhista na agricultura é também um outro exemplo de medida adotada para compensar a agricultura.

O esforço organizado com a finalidade de conservar o seguimento de tais políticas creditícias impeliu alguns setores do CAI lácteo a agirem como grupos de pressão, influenciando, assim, o traçado da política para o setor. Deste modo, no período de regulação estatal, representantes dos atores econômicos do complexo discutiam e articulavam preços de produtos lácteos nas ante-salas dos ministérios, sendo eles responsáveis pelos subsídios necessários para a implementação de medidas e ajustes na política de preços mínimos e nos valores básicos de custeio. As exigências técnicas permaneceram, mas perderam 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<sup>19</sup>.

Os resultados obtidos por estes grupos de pressão, correspondem à razoável segurança dos preços impostos pelas portarias governamentais, e a reserva de mercado criada pela proibição das importações para a iniciativa privada, que geravam maior remuneração para os agentes do setor.

Entretanto, não se está tratando aqui de um grupo coeso representando todos os interesses de todos os setores inseridos no CAI lácteo. Trata-se de uma estrutura de grupos sociais que atuam em diversas esferas econômicas e políticas, que acrescentaram ainda uma dinâmica própria à formulação, implementação e ajuste de

---

<sup>19</sup> A “Planilha de Custo para Produção de Leite”, elaborada mensalmente pela Embrapa Gado de Leite, um órgão do governo, na verdade aumentava a capacidade de negociação dos produtores junto ao governo, já que atribuía legitimidade às reivindicações dos produtores de maiores valores para o preço do lácteo. A contradição é que este instrumento técnico era justamente feito para servir de subsídio qualificado na formulação das políticas para o setor, mas quem efetivamente fazia uso de suas informações eram os atores que seriam beneficiados com a implementação de tais políticas, durante a disputa de recursos públicos para o atendimento de suas demandas.

políticas<sup>20</sup>. Havia, sobretudo, um componente de autonomia Estatal nas demandas e disputas por recursos. Esta autonomia é derivada da orientação extra-nacional do Estado, dos desafios face à manutenção da ordem doméstica, e dos recursos organizacionais que a coletividade do Estado pode dispor e exercer de fato, características estas que ajudam a explicar a ação autônoma do Estado (SKOCPOL, 1992).

Além desta suposta autonomia estatal, mais um fator é relevante para compreender a mudança na iniciativa dos grupos de pressão: a legitimidade dos atores coletivos agropecuários, na década de 90, tornou-se questionável, dada a constatação da existência de uma gama de produtores desintegrados e desarticulados da esfera de decisão dos encadeamentos agroindustriais, como indicam BELIK e PAULILLO (2000), alvos ideais dos novos programas governamentais de apoio à agricultura familiar.

Esta trajetória, determinada pela imbricação dos interesses privados e públicos, foi decisiva para o atual desempenho do setor. Contrapondo-se aos interesses dos pecuaristas, o Governo, aproximando-se da cartilha neo-liberal<sup>21</sup>, modificou o modo de regulação lácteo em 1991<sup>22</sup>. Neste período, grupos de pressão como a União Democrática Ruralista (UDR) e a Frente Ampla Agropecuária tiveram algumas de suas demandas excluídas da agenda, frente às pressões orçamentárias decorrentes do *déficit* público acumulado na década de 80. A saída do governo fez com que emergissem novas arenas, setoriais e regionais, onde os atores do complexo lácteo procuraram se articular para dar conta das questões pendentes, que não eram poucas e tampouco irrelevantes.

Os problemas no CAI lácteo, que foram realçados após a desregulamentação, são apontados por WILKINSON (1996), e aqui discutidos:

---

<sup>20</sup> A regionalização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi revogada após manifestações de produtores da região Centro-Oeste, já que esta atingia os produtores mais próximos dos grandes mercados consumidores (PAULILLO; ALVES, 1998). Assim, interesses conflitantes dividiram os representantes dos produtores rurais, cujo litígio mostra a inexistência de um bloco monolítico formado pelos representantes de cada segmento do encadeamento tecno-produtivo do complexo lácteo.

<sup>21</sup> Entendida aqui como a consecução de um Estado mínimo, tendo como instrumentos o ajuste fiscal, as privatizações, a desregulamentação comercial e a liberalização da economia.

<sup>22</sup> A fase liberal da política agrícola brasileira, de acordo com SOUZA FILHO (2003), teve três condicionantes. O condicionante político está associado à Assembléia Nacional Constituinte e à extensão do mandato presidencial; o condicionante econômico vincula-se à alta inflação, à instabilidade monetária, ao desequilíbrio macroeconômico, à crise fiscal, e às intervenções erráticas nos mercados agrícolas. As orientações da Carta Magna para lidar com a debilidade financeira do Estado, a unificação

- (a) A subordinação da renda do produtor rural ao combate da inflação: A política macroeconômica dos anos 80 caracterizou-se pelos planos de estabilização econômica, apoiados no combate à inflação. Sendo o leite um produto da cesta básica, o governo, visando a reprimir a inflação na cesta, promovia importações na entressafra, abastecendo deste modo o mercado consumidor de leite e derivados. Com a liberação das importações para os atores privados, o problema do suprimento de leite, para atender ao mercado, foi resolvido. Permaneceram as cíclicas crises de queda nos preços aos produtores rurais na safra, devido ao aumento da oferta de leite, grave problema que atinge principalmente a atividade pecuária em propriedades familiares.
- (b) Deriva deste problema a dependência das importações para o abastecimento do mercado interno. Os movimentos de importação e exportação são necessários para a economia brasileira. O paradoxo reside na constatação de que, na safra, há oferta suficiente para derrubar os preços pagos aos produtores, e na entressafra torna-se necessário importar para atender ao mercado consumidor. A estocagem do excesso e posterior comercialização ocorre apenas timidamente.
- (c) A inviabilização da tecnificação do setor decorre da abrangência do alvo. O Brasil, na segunda metade da década de 90, contava com um rebanho médio de 31.208.584 cabeças. No final da década, o rebanho brasileiro da pecuária leiteira já contava com 34.563.172 cabeças de gado (ANUALPEC, 2002). A melhoria dos processos produtivos passa, necessariamente, pela assistência técnica, ainda uma “ilustre desconhecida” de boa parte dos pecuaristas.
- (d) Como consequência do item anterior, predomina a oferta leiteira não-especializada. As exigências sanitárias e tecnológicas para a obtenção do leite tipo A e B são maiores do que aquelas necessárias para a obtenção do leite C<sup>23</sup>. Entretanto, as

---

do orçamento monetário e financeiro, e a incorporação do Orçamento de Crédito ao Orçamento da União são as condicionantes institucionais.

<sup>23</sup> Adota-se no Brasil uma classificação do leite *in natura* baseada nos processos técnicos de produção. Assim, o leite tipo A é aquele leite pasteurizado produzido, beneficiado e envasado em estabelecimento denominado “Granja Leiteira” (estabelecimento destinado à produção, pasteurização e envase de leite pasteurizado tipo A para o consumo humano, podendo, ainda, elaborar derivados lácteos a partir de leite de sua própria produção). Imediatamente após a pasteurização o produto assim processado deve apresentar teste qualitativo negativo para fosfatase alcalina, teste positivo para peroxidase e enumeração de coliformes a 30/35°C (trinta/trinta e cinco graus Celsius) menor do que 0,3 NMP/mL (zero vírgula três Número Mais Provável / mililitro) da amostra. O leite tipo B, por sua vez, é oriundo da ordenha completa e ininterrupta, em condições de higiene, de vacas sadias, bem alimentadas e descansadas. Deve ser



normas para a classificação do leite, previstas no Decreto nº 30.691 de 29 de março de 1952, vigoraram sem grandes modificações durante quase 50 anos. Esta falta de incentivos para a especialização é acentuada pela influência da política macroeconômica no setor<sup>24</sup>.

- (e) Utilizando tecnologia rudimentar, o sistema de produção necessário para a obtenção de leite *in natura* favorece a manutenção da informalidade na produção leiteira. Assim, produtores que têm a pecuária de corte como negócio principal em sua propriedade, mas criam gado de dupla aptidão (leite e corte), podem extrair leite durante o período das águas (outubro a março). Como a produção de leite é sazonal para estes pecuaristas, por tratar-se de um sub-produto da pecuária de corte, obtido apenas na safra, muito provavelmente não haverá esforços de melhoria da qualidade do leite nestas propriedades.

As várias respostas possíveis a estas situações variam em função dos interesses dos grupos sociais, da dinâmica estabelecida em suas inter-relações, e das estratégias que podem lançar mão para obter melhores resultados. Apesar de haver possibilidade para a coordenação em sub-grupos estratégicos, o setor lácteo ainda convive com as falhas de mercado<sup>25</sup>. O argumento básico para a função alocativa do governo é a existência destas falhas. Desta forma, o poder público intervém diretamente no processo produtivo, ofertando determinado bem ou direcionando a iniciativa privada através de estímulos ou penalidades (CARVALHO, 2001).

---

refrigerado em propriedade rural produtora de leite e nela mantido pelo período máximo de 48h (quarenta e oito horas), em temperatura igual ou inferior a 4°C (quatro graus Celsius), que deve ser atingida no máximo 3h (três horas) após o término da ordenha, transportado para estabelecimento industrial, para ser processado, onde deve apresentar, no momento do seu recebimento, temperatura igual ou inferior a 7°C (sete graus Celsius). Finalmente, o leite tipo C não é submetido a qualquer tipo de tratamento térmico na fazenda leiteira onde foi produzido, sendo transportado em vasilhame adequado e individual de capacidade até 50 l (cinquenta litros) e entregue em estabelecimento industrial adequado até as 10:00 h (dez horas) do dia de sua obtenção.

<sup>24</sup> O impacto da política cambial é grande nos custos de produção das fazendas especializadas. Assim, a desvalorização do real em julho de 2001 provocou o aumento dos preços de farelo de soja e polpa cítrica, insumos cotados em dólar. O efeito negativo da política de desvalorização do câmbio recai, ainda, sobre fertilizantes, minerais, medicamentos e produtos de limpeza na ordenha, que utilizam componentes importados.

<sup>25</sup> As falhas de mercado são consideradas por CARVALHO (2001, p.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.

Por fim, retoma-se uma pergunta formulada por MÜLLER (1989, p.58), no final da década de 80, período em que se inicia a fase liberal da política agrícola brasileira: “supondo que o Estado se retirasse abruptamente como financiador das atividades rurais, o que aconteceria com os empreendimentos agrícolas?”. O mesmo autor responde esta questão, apontando para o aumento da concorrência no setor, e para o aumento dos conflitos entre produtores rurais e indústria. Tal resposta corresponde à realidade verificada no complexo lácteo, na década de 90? Um exame mais acurado permitirá verificar isto, sendo este um dos elementos detalhados na próxima seção deste trabalho.

### **3.4 A Auto-regulação no Complexo Agroindustrial do Leite**

#### **3.4.1 Reestruturação produtiva no mercado interno**

A liberalização econômica e a estratégia de quase-integração, colocada em prática pelo segmento industrial, são consideradas por PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002) como os fatores responsáveis pela redução do poder de negociação da pecuária leiteira nacional nos anos 90.

Logo após a desregulamentação do setor, as empresas multinacionais avançaram no processo de concentração, na indústria e no varejo. Concomitante a isto ocorreu uma sensível modificação dos hábitos de consumo de leite no país. Novos produtos e embalagens chegaram ao país, graças à liberação das importações, ampliando assim as mudanças no setor lácteo. A conjuntura macroeconômica também favoreceu o consumo. De acordo com SOUZA (1999), a elevação do consumo de produtos lácteos em 1986 e 1996 está associada aos períodos de estabilização inflacionária e melhoria da renda *per capita*, resultados dos planos Cruzado e Real, respectivamente.

É emblemática a ampliação do consumo de leite longa-vida, cuja repercussão no complexo lácteo foi a desorganização das bacias leiteiras tradicionais, e a abertura de novas fronteiras de produção. A expansão destas fronteiras de produção deriva, também, de vários outros fatores, propícios ao avanço do rebanho leiteiro no interior do país. A redução da especulação com terras, bezerros e bois gordos na

pecuária de corte, ocasionada pela estabilização econômica, estimula os pecuaristas a obterem rendas complementares, que podem vir da produção de leite em rebanhos cruzados<sup>26</sup>. Além disto, a existência de linhas de financiamento como o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), com recursos disponíveis a juros bastante atrativos e carência elevada, estimula a aquisição de rebanhos na região Centro-Oeste, onde emerge uma bacia leiteira caracterizada pelo volume e qualidade: a bacia goiana.

Entretanto, os antigos problemas persistem. De acordo com PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002), algumas empresas do segmento industrial, para estimular os produtores a ampliar a escala de produção e melhorar a refrigeração para a coleta a granel, decidiram pagar pela qualidade do leite. Mas o valor do prêmio não bastava para cobrir os custos necessários à adaptação, alijando deste quadro os pequenos produtores descapitalizados, que não dispõem de acesso ao crédito, e até mesmo alguns pecuaristas mais capitalizados, dado o panorama de altas taxas de juros e escassas linhas de crédito.

Novas soluções emergiram para dar conta de problemas como o que foi mencionado. As negociações, pautadas exclusivamente nos preços de um produto com características de *commodity*, modificaram-se, adicionando novas práticas comerciais ao processo. Esta profissionalização na comercialização acontece de modo emblemático na consolidação de parcerias em âmbito local e regional. Grandes empresas laticinistas têm recompensado a fidelidade de seus fornecedores de leite com a concessão de crédito para a aquisição de equipamentos e garantia de pagamento em data predeterminada. Destarte, adquirem a garantia de suprimento de matéria-prima com qualidade e no volume necessário para cumprimento de contratos anuais, evitando, assim, o aumento de custos de transação, decorrentes de possíveis comportamentos oportunistas.

De acordo com BELIK e PAULILLO (2000), os interesses industriais são os responsáveis pela criação destes novos modelos de transação. Os atores industriais ocupariam este espaço de financiamento agropecuário, anteriormente ocupado pelo Estado, e imporiam seus interesses em troca de facilidades para os produtores adquirirem os equipamentos necessários à atividade produtiva. Este

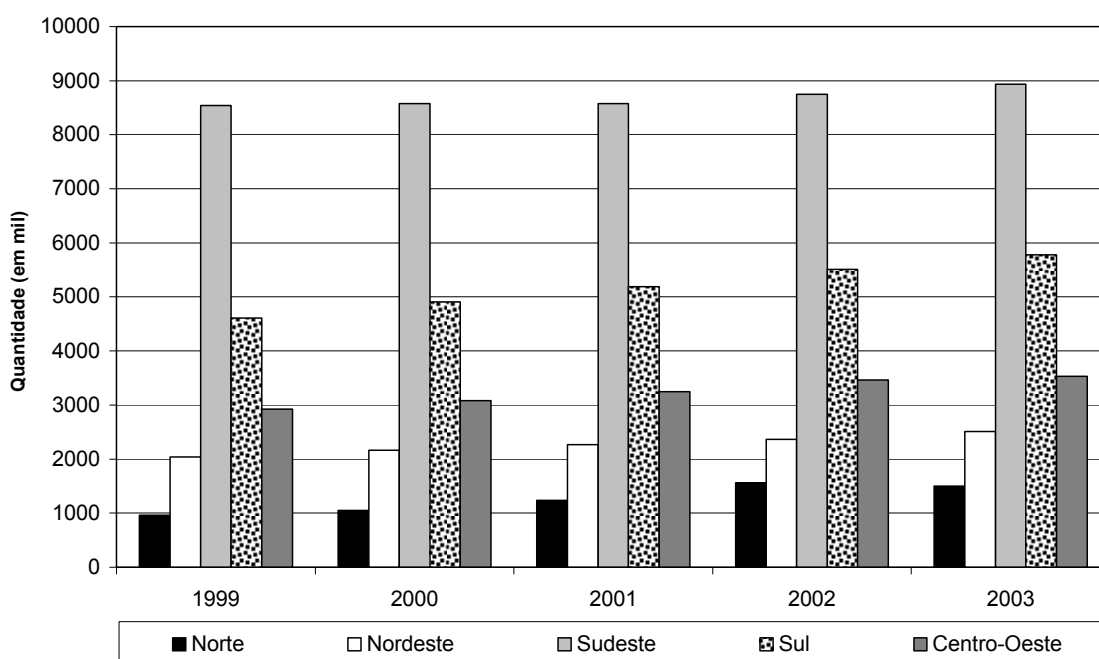
---

<sup>26</sup> Este procedimento pode ser eficaz, desde que haja um planejamento dos acasalamentos futuros, a fim de não perder a aptidão leiteira das fêmeas. Contudo, não está próximo do que é desejável para uma “pecuária profissional”, na qual o rebanho é formado por raças de aptidão tipicamente leiteira, e permite o aumento incremental de produtividade pelos acertos no manejo do gado. A questão é que os produtores que criam rebanhos mistos tem obtido acesso ao crédito governamental, e assim seguem com o gado de dupla aptidão.

mecanismo, onde os preços atuais e futuros do leite são definidos, resulta em efetiva agilidade na comercialização e financiamento do investimento, o que inegavelmente traz conseqüências positivas para a pecuária leiteira. Ademais, não restaram outras alternativas para o produtor, haja vista que, para a agricultura, tornou-se extremamente complicado manter-se competitiva, pela incapacidade de efetuar investimentos devido à política de juros elevados e ao barateamento do produto importado, provocado pela artificialidade cambial, como apontam PAULILLO e ALVES (1998).

A especialização da atividade de extração leiteira continua, em boa medida, concentrada na região Sudeste. Esta é a região que apresenta o maior volume de leite produzido, como se verifica na figura 3.1.

**FIGURA 3.1 – Produção de leite por região (1999-2003)**



Fonte: IBGE (2003).

As regiões Norte e Nordeste apresentaram crescimento médio anual de 12,8% e 16,28% respectivamente, no período analisado. Estas taxas são inferiores às taxas constatadas nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, com média de crescimento de 16,54% e 19,12% ao ano. A região Sudeste, com 15,94% de variação média ano a ano, é contudo a maior produtora, respondendo por 41,8% do volume de leite produzido no país (ANUALPEC, 2003).

A década de 90 também assistiu a uma grande redução no número de cooperativas de laticínios. PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002, p.174) afirmam que foram os movimentos de caráter estrutural<sup>27</sup> que não permitiram reverter a tendência de diminuição das cooperativas. Estes movimentos são os cerne do processo de reestruturação, que efetivamente marginalizou e excluiu um número significativo de atores produtivos lácteos<sup>28</sup>.

Esta tendência de seletividade ainda persiste, e tende a se acentuar. Como mostra a tabela 3.1, o número de produtores que fornecem para as maiores empresas laticinistas do país vem diminuindo, mas o volume de produção por pecuarista vem aumentando.

**TABELA 3.1 – Participação das 12 maiores empresas lácteas no Brasil (2000/2002)**

Empresas / Marcas	Recepção Anual de Leite (mil litros)			Número de produtores		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1. Nestlé	1.393.000	1.425.628	1.489.029	14.142	8.536	7.192
2. Parmalat	919.483	941.490	947.932	15.550	15.300	15.550
3. Itambé	773.000	832.000	732.000	8.400	7.990	6.010
4. Elegê	760.239	782.141	711.335	32.188	31.282	28.655
5. Paulista	512.687	488.131	307.766	8.925	8.191	4.512
6. Danone	130.210	247.487	272.236	1.420	2.452	2.470
7. Sudcoop	181.670	209.070	230.952	4.625	6.333	6.993
8. Centroleite	174.902	220.533	213.503	4.205	4.725	4.905
9. Embaré	123.471	180.081	192.378	2.863	3.203	2.884
10. Laticínios Morrinhos	146.200	207.031	188.241	7.292	7.299	4.990
11. Central Leite Nilza	141.449	139.937	182.568	2.615	2.384	3.031
12. Batavia/Agromilk	272.775	225.659	165.276	7.505	6.820	6.529
Total 12 maiores	5.529.086	5.899.188	5.633.216	109.730	104.515	93.721
Produção nacional - leite	19.767.000	20.510.000	21.643.000			
Total sob inspeção (SIF)	12.108.000	13.213.000	13.221.000			

Fonte: Embrapa Gado de Leite. Disponível em <http://www.cnp.gl.embrapa.br> Acesso em 29 mar. 2005.

<sup>27</sup> Os movimentos de caráter estrutural foram responsáveis, principalmente, pela desestruturação das bacias leiteiras tradicionais. De acordo com PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002, p.174), eles foram os seguintes: a) o fim do controle de preços ao longo do fluxo agroindustrial lácteo; b) a abertura comercial e a transferência do mecanismo de importações para o controle do aparato privado; c) o aumento da concentração industrial; d) a presença dos “sem-fábrica”; e e) a falta de programas de política pública para modernizar toda a pecuária leiteira.

<sup>28</sup> Um contingente de pequenos, médios e grandes pecuaristas, cooperativas de laticínios e pequenas empresas processadoras não conseguiu se adaptar às novas condições competitivas, e foram marginalizados no processo produtivo. Como resultado, permaneceram operando com tecnologia rudimentar, máquinas e equipamentos obsoletos, e desconhecimento de técnicas gerenciais e de controle de custos, resultando assim em baixa lucratividade, e até mesmo na saída da atividade produtiva.

A redução do número de fornecedores é característica marcante do processo de granelização da coleta de leite. Entre os anos de 1998 a 2000, as 12 maiores empresas lácteas do país deixaram de adquirir leite de, aproximadamente, um em cada quatro pecuaristas que anteriormente integravam o quadro de fornecedores destas empresas (PAULILLO; HERRERA; COSTA, 2002). Os produtores que deixaram de fornecer podem ter-se deslocado para cooperativas singulares e laticínios de atuação regional, ou partido para a informalidade, com a venda do leite nos centros urbanos.

### **3.4.2 O Comércio Internacional**

Se, na década de 70, o principal instrumento de política agrícola foi o crédito rural, utilizado com abundância de recursos provenientes do endividamento do governo, e na década de 80 prevaleceram os instrumentos de estabilização de preços, como o preço mínimo e os estoques reguladores, na década de 90 ganharam expressão os instrumentos de política agrícola relacionados ao comércio internacional, como os impostos de importação e as tarifas compensatórias (GOMES, 1996).

De acordo com PAULILLO, HERRERA e COSTA (2002), a principal causa do crescimento nas importações de lácteos, na década de 90, foi a consolidação do plano de estabilização do governo federal. O sucesso do plano Real no combate à inflação provocou uma significativa elevação da demanda de lácteos. Além disso, com término da exclusividade estatal nas importações de leite e derivados, emergiram novos atores, como os empresários “sem-fábrica”, que lançam mão das importações para obter lucro, proveniente das rendas geradas com diferenciais de preços, movimento das taxas de juros e câmbio e, ainda, distintos prazos de pagamento. Assim, a reestruturação agroindustrial láctea avança de acordo com os interesses de setores e grupos não-agrícolas (BELIK; PAULILLO, 2000).

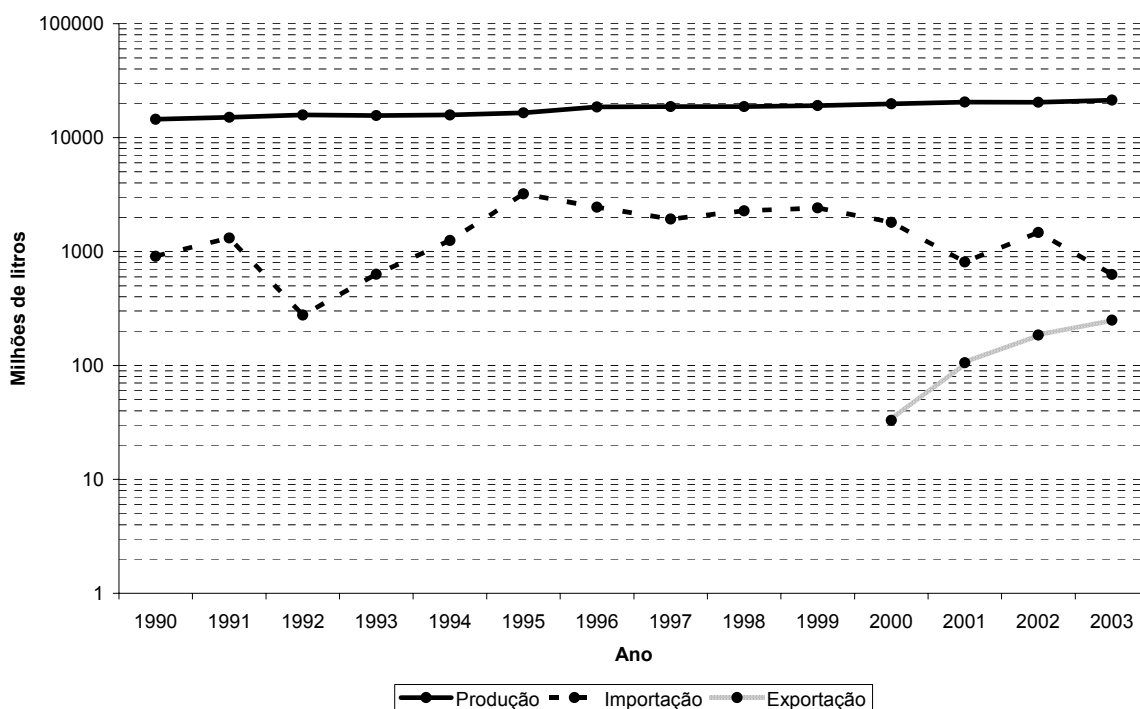
Neste contexto, efeitos negativos fizeram-se sentir no complexo lácteo, a partir da política de comércio exterior. A Negociação Agrícola da Rodada Uruguai (1986-1994) previa o fim de quaisquer restrições não-tarifárias e quantitativas às

---

importações de derivados lácteos, e em 1994 a Tarifa Externa Comum (TEC), prevista no acordo que estabelecia as bases para a formação do Mercosul, facilitou a importação de produtos lácteos da Argentina e do Uruguai.

Decorre disto o problema da triangulação, que é a compra do produto de um país que não pertence ao bloco, feita por um país membro, para depois vendê-lo com vantagem dentro do mercado comum. Assim, grandes grupos empresariais que operam no Brasil utilizaram as vantagens de pertencer ao bloco para, por meio da Argentina e Uruguai, importar leite em pó mais barato de nações produtoras que subsidiam sua produção, como Nova Zelândia e União Européia.

Apesar destes problemas, o final da década de 90 foi marcada por um pequeno avanço nas exportações, como se verifica na figura 3.2.



\* Foi adotada a escala logarítmica para que as tendências da série temporal fossem realçadas  
 Fonte: IBGE, MAA, MF, SECEX/MDIC. Disponível em: <http://www.cnpqi.embrapa.br/producao/-07consumo/tabela07.06.php> Acesso em 22 nov. 2003.

**FIGURA 3.2 – Produção, importação e exportação de leite no período 1990-2002\***

A produção tem permanecido estável, com 20,4 bilhões de litros produzidos em 2002, e 1,5 bilhões importados. Foram exportados, em 2002, 184,8 mil

litros, que representa um aumento da ordem de 560,17% do total exportado em 2000. Este percentual pode crescer, caso as novas normas impostas pelo governo tenham efeito no complexo lácteo.

### **3.5 Mudanças Recentes nas Normas Formais do Complexo Agroindustrial Lácteo**

Como se verificou na seção 3.4.1 deste capítulo, há uma tendência de maior seletividade dos empresários rurais envolvidos com a atividade produtiva<sup>29</sup>. As maiores empresas de laticínios do país estão captando leite de produtores cuja produção média tem apresentado uma tendência crescente, evidenciada na tabela 3.1, mostrada na subseção 3.4.1.

Esta seletividade no setor rural será acentuada com as medidas propostas pela Instrução Normativa nº 51/2002<sup>30</sup>, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Esta instrução substitui a norma estabelecida no decreto 30.691, de 1952, distante dos modernos padrões de qualidade do mercado internacional. A Instrução Normativa nº 51/2002 prevê parâmetros mais rigorosos para detectar resíduos de antibióticos, contagem bacteriana e células somáticas, e estabelecer normas para o resfriamento e coleta a granel. Em 2005, os estados das Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul do país deveriam estar plenamente adequados a esses novos parâmetros. Para os demais Estados, o prazo é 2007.

Do ponto de vista de controle e qualidade, o leite e os derivados lácteos estão entre os alimentos mais testados e avaliados, principalmente devido à importância que representam na alimentação humana, e à sua natureza perecível. Os testes empregados para avaliar a qualidade do leite fluído constituem normas regulamentares

---

<sup>29</sup> Esta é provavelmente uma tendência irreversível. O desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado europeu foi o mote para que a União Européia adotasse, em 1984, o Programa de Cotas de Produção, também chamado Programa “Superlevy”. Previsto para operar até 1988, ele estendeu-se até 1992, dado que houve melhoria do rebanho leiteiro (por meio da seleção e abate das vacas com menor rendimento), e os produtores que atuavam à margem da formalidade deixaram o setor, resultando em aumentos persistentes da produtividade do rebanho europeu. Os Estados Unidos adotaram medida semelhante em 1986/1987, criando um programa que incentivava os produtores a deixarem a produção leiteira, abatendo ou exportando seu rebanho, e não retornando até o ano de 1991 (SOUZA, 1999). Em ambos os casos, houve diminuição do número de produtores e um notável aumento de produtividade para os que permaneceram na atividade.

<sup>30</sup> A Instrução Normativa nº 51 foi consolidada a partir da discussão pública do texto da Portaria nº 56, e foi assinada em 18 de setembro de 2002.



em todos os países, havendo pequena variação entre os parâmetros avaliados e tipos de testes empregados. De modo geral, são avaliadas características físico-químicas e sensoriais como sabor e odor, e são definidos parâmetros de baixa contagem de bactérias, ausência de microorganismos patogênicos, baixa contagem de células somáticas, ausência de conservantes, químicos e de resíduos de antibióticos, pesticidas ou outras drogas.

O Brasil consumiu, em 2000, 1,06 bilhão de litros de leite fluído tipo C, representando 70,67% do volume total de leite fluído consumido no país naquele ano, 400 milhões de litros de leite tipo B, que representaram 26,67% do total, e apenas 40 milhões de litros do tipo A, representando assim 2,66% do total (ANUALPEC, 2002). O mercado interno consome, em sua quase totalidade, leite tipo B e C. O avanço na qualidade, previsto na Instrução Normativa nº 51/2002, pode modificar este padrão, além de ampliar as possibilidades do comércio internacional para os produtores brasileiros.

A padronização tecnológica decorrente, em termos de produto e processo, possibilita que o padrão de qualidade para leite de consumo seja único. A permanência do uso da tipologia A, B e C, utilizada no país, poderá passar a ser uma questão comercial a ser resolvida pelos laticínios. O fato é que, em termos higiênico-sanitários, todo leite destinado ao consumo direto (leite fluído) terá que atender às mesmas especificações. Tal como acontece em outros países, é provável que, ao invés de leite pasteurizado A, B ou C, as empresas passem a diferenciar o produto pelo teor de gordura - integral, semi-desnatado e desnatado.

### **3.6 Considerações Finais**

Apesar dos avanços esperados com a implementação da Instrução Normativa nº 51/2002, novos problemas assumem contornos. Uma primeira aproximação mostra que, dos atuais 1,3 milhões de produtores brasileiros de leite, 800 mil produtores vendem menos de 50 litros de leite ao dia, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (KIRCHOF, 2001). Esta quantidade é insuficiente para a aquisição de tanques resfriadores de expansão, necessários para o cumprimento da nova legislação, que estabelece o prazo máximo de três horas após a ordenha para

que o leite seja resfriado em no mínimo 4° C. Os tanques de “imersão”, que podem ser mais facilmente adquiridos, não cumprem as condições que a norma estabelece.

Ainda no campo das ressalvas, mesmo a Instrução Normativa nº 51 sendo um grande avanço, ela favorecerá em um primeiro momento a produção especializada de leite. O motivo é que estas propriedades não enfrentarão as mesmas dificuldades previstas no processo de adaptação das propriedades não especializadas. O sucesso das normas previstas na instrução é função da capacitação dos produtores rurais e do acesso destes ao crédito para financiamento de investimentos.

Um terceiro ponto refere-se aos pecuaristas alijados do fornecimento de leite às grandes empresas laticinistas, e que terão dificuldades em obter crédito para obtenção dos equipamentos necessários para cumprir a nova norma. Frente à política neoliberal adotada nos últimos anos pelo governo brasileiro, estes produtores deverão encontrar meios de permanecerem no campo, através de soluções cooperadas, ou mesmo optando pela reconversão produtiva.

## **4 A REDE DE PODER TERRITORIAL DA BOVINOCULTURA DE LEITE**

### **4.1 Introdução**

No capítulo anterior, foi apresentado um breve resgate histórico de como se processou a dependência entre os interesses dos produtores de leite e os recursos do Estado. Este esforço foi necessário pois as forças operativas mediadas pelas características contextuais de uma situação herdada do passado podem refletir a perpetuação de organizações que ainda explicam seu meio ambiente, e fundamentam suas escolhas, com base em estereótipos ideológicos não mais adequados ao atual contexto econômico de acirrada competição global.

Para avançar no entendimento do processo político analisado neste capítulo, é necessário destacar mais uma vez 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 novamente 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.

#### **4.2 Interesses na rede láctea sul-mato-grossense**

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<sup>31</sup>, 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 uso de recursos de 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 distribuição de recursos entre os atores da rede afeta os resultados do processo político. A posse de recursos diferenciados - principalmente financeiros,

---

<sup>31</sup> Mediante a análise da dinâmica tecno-produtiva das propriedades rurais de pecuária de leite em Mato Grosso do Sul, foi elaborada uma divisão de bacias leiteiras, baseada no agrupamento geográfico de propriedades com algum grau de homogeneidade. A Bacia de Aquidauana, a Bacia do Centro-Norte, a Bacia do Bolsão, a Bacia de Campo Grande, a Bacia de Nova Andradina, a Bacia de Dourados, e a Bacia do Cone Sul revelam dinâmicas tecnológicas distintas, e os produtores de cada bacia obtêm resultados econômicos diferenciados (GOVERNO..., 2003).

tecnológicos e organizacionais – permite a obtenção de melhores resultados no processo político, como será visto na próxima seção.

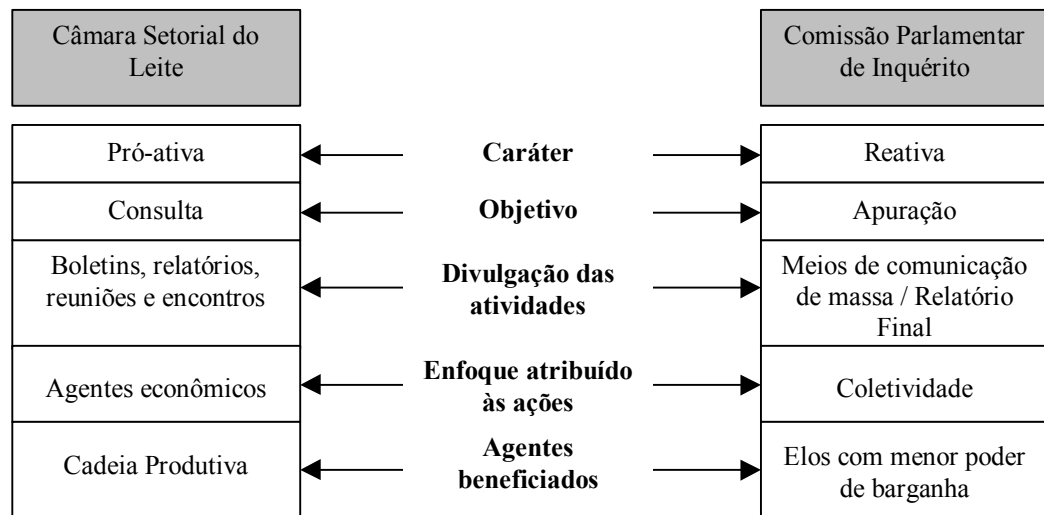
### **4.3 O processo político e seus resultados**

Os resultados do processo analisado neste estudo não puderam ser obtidos exclusivamente na arena já estabelecida, a Câmara Setorial do Leite, mas tiveram que ser buscados em outra arena, mais próxima do mercado político de Weber e Schumpeter.

A CPI, para GUANABARA (1999), não é somente um mecanismo pelo qual o Poder Legislativo pode manter um certo controle sobre as ações do Poder Executivo, mas também é um meio que os legisladores podem fazer uso para se manterem informados, de forma satisfatória, sobre os assuntos mais relevantes para o país, até mesmo como condição para um adequado desempenho de suas atividades. Contudo, esta caracterização é insuficiente para dar conta da análise em pauta. É necessário explorar a natureza da CPI, enquanto instituição política. De acordo com MARCH e OLSEN (1993), as comissões parlamentares podem ser entendidas como cenários para a luta das forças sociais, mas, também, como conjuntos de procedimentos padronizados que definem e defendem interesses. Esta caracterização permite avançar na compreensão da CPI como arena e ator político.

As características das duas arenas são mostradas na figura 4.1. Enquanto o suposto caráter sistêmico da Câmara Setorial do Leite enfatiza a consulta e prévia articulação dos agentes econômicos do encadeamento produtivo, a CPI é instaurada com o objetivo de apurar um fato determinado, tendo para tanto poderes próprios das autoridades judiciais. O interesse da apuração recai, portanto, nos acontecimentos relevantes para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. A exclusão de pecuaristas da atividade produtiva, em vista da ausência de ganhos suficientes para permanecer na atividade, torna-se, assim, assunto de interesse para os parlamentares, em vista dos possíveis problemas sociais decorrentes, tais como a migração de mão-de-obra com baixa qualificação para os centros urbanos, a diminuição da concorrência no elo responsável pela produção primária do leite, a escassez do

produto e, ainda, a possível elevação dos preços, que tem como efeito a redução do consumo entre a população de baixa renda.



Fonte: Elaborado pelo autor.

**FIGURA 4.1 – Diferentes arenas da rede de recursos de poder territorial láctea**

A forma como as informações são divulgadas nestas arenas diferem entre si. A cobertura, pelos meios de comunicação de massa, dos trabalhos da CPI, fazem com que a construção de classificações, inerente ao trabalho político, reflita de forma ampliada no espaço social<sup>32</sup>, o que gera benefícios ou prejuízos aos membros da rede. Este argumento é validado pelo movimento de algumas empresas responsáveis pela distribuição do leite, que diminuíram o preço do produto aos consumidores, após terem sido citadas, em uma audiência pública que antecedeu a instauração da CPI, como responsáveis pelo baixo preço recebido pelos produtores rurais (VAREJO..., 2001; LEITE..., 2001). Contudo, o preço anterior foi retomado posteriormente.

O relatório final da CPI também é um importante elemento no processo, pois ele é, após a conclusão dos trabalhos da CPI, encaminhado à Mesa Diretora da Assembléia Legislativa para que possíveis providências possam ser tomadas. Este

<sup>32</sup> Na descrição de BOURDIEU, “o espaço social me engloba como um ponto. Mas esse ponto é um ponto de vista, princípio de uma visão assumida a partir de um ponto situado no espaço social, de uma perspectiva definida em sua forma e em seu conteúdo pela posição objetiva a partir da qual é assumida. O espaço social é a realidade primeira e última já que comanda até as representações que os agentes sociais podem ter dele” (1997, p. 27).

documento também é encaminhado ao Ministério Público, para que haja, em casos específicos, a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos agentes investigados.

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.

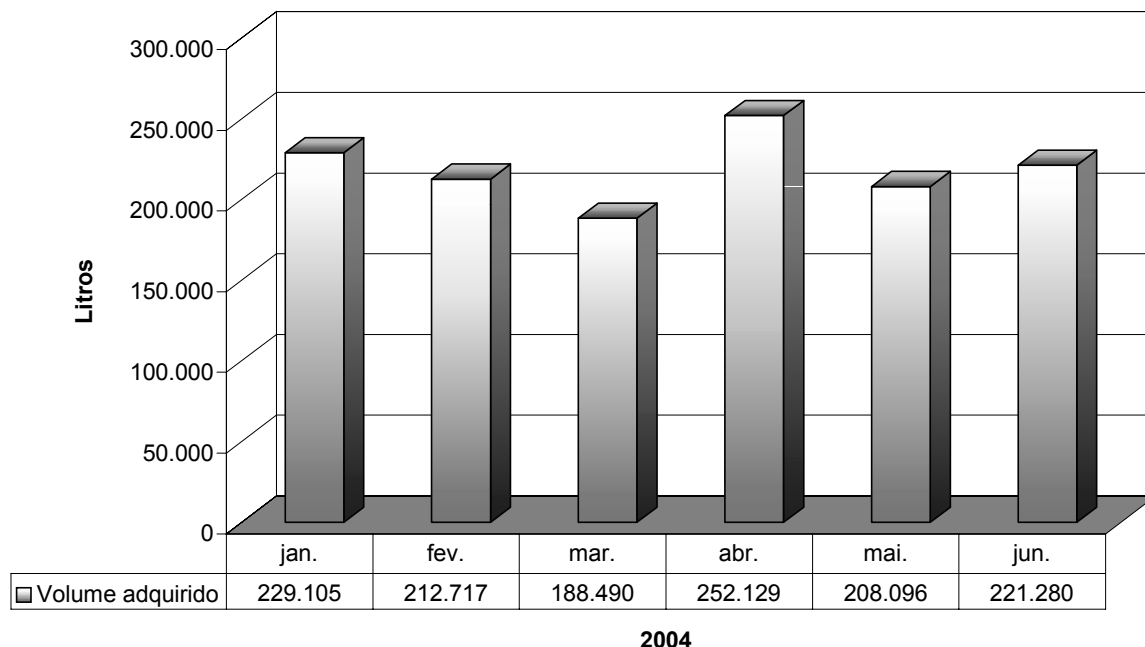
Este ator adquiriu maior importância no processo após a inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) do governo estadual. Ao ser identificado como a organização coletiva capaz de dar sustentação à política, já que se trata de um representante válido dos interesses da indústria, 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 4.2. Apesar de as aquisições darem-se preferencialmente de pequenos produtores rurais, o volume de leite adquirido dos laticínios fornecedores foi



insuficiente para modificar a dinâmica que rege as relações de poder e dependência nas transações efetuadas entre produtores e laticínios.



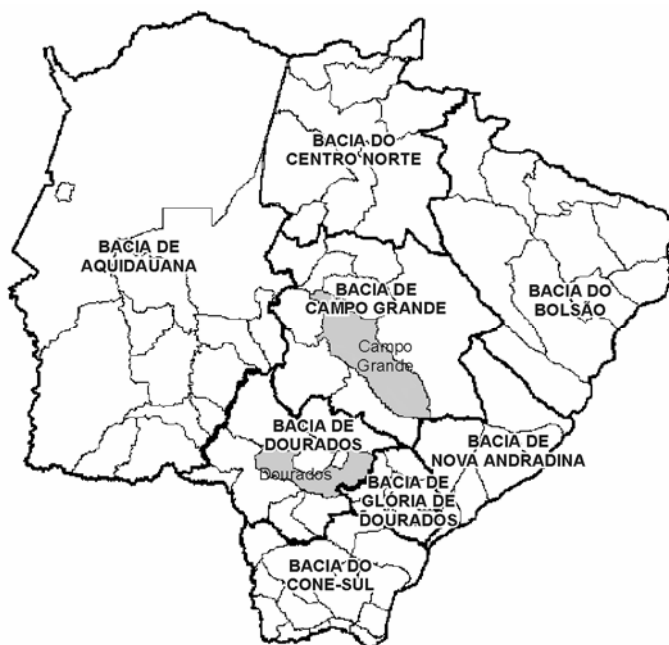
Fonte: Superintendência dos Programas de Inclusão Social do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

**FIGURA 4.2 – Volume de leite adquirido para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de MS**

LIMA FILHO, FIGUEIREDO e PIRES NETO (2003b) apontaram a dependência dos pequenos produtores sul-mato-grossenses em relação aos laticínios próximos, pois a alta perecibilidade do produto e a inexistência de tanques resfriadores, particulares ou comunitários, incentivam os pecuaristas a comercializarem sua produção em um curto intervalo de tempo, a saber, até às dez horas da manhã do mesmo dia em que houve a ordenha. Caso isto não ocorra, ela será totalmente perdida. Esta situação aumenta consideravelmente o poder de barganha da indústria, pois impõe a necessidade de produtores e laticínios estarem situados na mesma região, para que a transação ocorra.

Portanto, as aquisições de leite do Governo estadual beneficiam os produtores que estão localizados próximos aos laticínios que fornecem leite para o PSAN. Em 2004 foram seis laticínios situados na região de Campo Grande e um laticínio no município de Dourados. A figura 4.3 mostra que esta distribuição beneficiou

diretamente apenas os produtores de duas bacias de leite, por meio do arranjo institucional elaborado no âmbito na CPI.



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### **FIGURA 4.3 - Bacias de leite onde ocorrem as aquisições governamentais**

De acordo com MICHELS, SABADIN e OLIVEIRA (2003), as bacias de Campo Grande e Dourados são responsáveis por 17,28% e 9,81% da produção de leite do estado. As duas respondem, portanto, por 27,09% do total produzido, o que equivale a 115,75 milhões de litros ao ano. A média das aquisições governamentais revela que, anualmente, são comprados pelo governo estadual um volume próximo a 2,27% do total de leite produzido nas duas bacias leiteiras. Uma quantidade pouco significativa diante do principal problema que atinge o setor: a sazonalidade na produção, responsável pela variação de até 50% entre o total produzido na safra e entressafra (MERCOESTE, 2002).

#### **4.4 Considerações finais**

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.

Como mostra a história, estas preferências parecem reproduzir situações passadas, não mais adequadas ao atual contexto social e econômico. Isto parece corroborar a afirmação de DIMAGGIO e POWELL (1991), que são céticos em relação aos argumentos que assumem como soluções eficientes as instituições que persistem, dado que práticas organizacionais sub-ótimas podem persistir por um grande período de tempo. Assim, alguns pequenos produtores, mesmo produzindo em baixas escalas e com tecnologia rudimentar, obtiveram maior acesso a recursos financeiros, pelas vendas que passaram a realizar aos laticínios incluídos no rol de fornecedores dos produtos destinados ao programa social do governo estadual. Estes pecuaristas fizeram uso dos recursos políticos e organizacionais de seus atores coletivos, e foram bem representados no mercado político, conseguindo, assim, obter resultados favoráveis a seus interesses na formulação da política de inclusão do leite tipo C pasteurizado no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.

A distribuição de recursos entre os atores também 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 consequência, 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.

## **5 A ORGANIZAÇÃO AGROINDUSTRIAL DO ENCADEAMENTO TECNOPRODUTIVO DA PECUÁRIA DE CORTE EM MATO GROSSO DO SUL**

### **5.1 Introdução**

Inegavelmente, o estado de Mato Grosso do Sul destaca-se, no cenário nacional, como um dos maiores produtores de gado bovino do país. Houve uma notável evolução da pecuária bovina nas últimas décadas, graças a um conjunto de fatores de cunho social e econômico, tais como o incremento do uso de pastagens artificiais, o melhoramento genético do rebanho, e ainda a constituição de uma agroindústria responsável pelo abate e processamento da carne.

Como ponto de partida, vislumbra-se o seguinte quadro da evolução da atividade pecuária em MS, construído a partir de MICHELS, SPROESSER e MENDONÇA (2001). Este exercício de reflexão mostrará como a incorporação de tecnologia nas práticas de manejo permitiu aos produtores obterem economias de escopo, por meio da utilização da mesma propriedade rural na obtenção de produtos com consideráveis níveis de diferenciação real daqueles anteriormente obtidos.

Na década de 1960, os pecuaristas do então estado de Mato Grosso dedicavam-se somente às atividades de cria e recria de bovinos, em decorrência da inexistência de pastagens adequadas durante o período da seca. As propriedades, formadas essencialmente por pastos de forrageiras nativas, eram inapropriadas para a engorda dos animais. Sendo assim, normalmente os animais eram encaminhados a compradores de outros estados - especialmente São Paulo - para que pudesse ser acabado o processo produtivo, que tornaria o animal adequado para o abate nos frigoríficos.

Estes frigoríficos encontravam-se localizados próximos aos mercados consumidores, dentro de uma lógica organizacional adequada à época. Assim, a grande distância entre as propriedades rurais e os frigoríficos-matadouros era também fator inibidor da terminação do animal destinado ao corte no próprio estado.

Somente na década de 1970 houve um efetivo avanço na formação de pastagens artificiais. O desenvolvimento do setor industrial de abate e processamento no

estado também teve início neste período. A dinâmica gerada por estes elementos, além de permitir a incorporação de mais uma etapa do processo produtivo aos pecuaristas deste território, também tornou toda a atividade mais atrativa.

De fato, a partir deste período, houve uma grande migração de agricultores, basicamente sulistas, que chegaram ao estado dispostos a explorar a atividade pecuária em terras de menor aptidão para a agricultura. Assim, o rebanho de Mato Grosso do Sul, durante os anos de 1975 e 1980, cresceu em espantosos 65,66%, proporção correspondente a aproximadamente quatro vezes o aumento do rebanho nacional no mesmo período.

A expansão continuou ocorrendo na década de 1980. Se no passado os maiores rebanhos já estiveram nas regiões Sul e Sudeste, a partir desta década grande parte do rebanho começou a deslocar-se para o norte do país, fazendo com que hoje a região Centro-Oeste seja a maior produtora de gado de corte do Brasil (MERCOSTE, 2002).

Contudo, os efeitos deste avanço começaram a fazer-se notar. A necessidade de terras para a produção pecuária, bastante atrativa em anos de inflação galopante, gerou aumentos gradativos em seus preços. A adoção da produção intensiva na pecuária passou a ser considerada, e as terras mais baratas, em campos de cerrado mais distantes e na região do Pantanal, foram consolidados como aptos à forma extensiva de criação.

Nos anos iniciais da década de 1990, a fase de expansão da pecuária é interrompida. A estabilidade econômica impôs a produtividade como fator determinante na consecução de lucros na atividade, até então obtidos com os ganhos inflacionários do uso de animais como reserva de valor. Ainda assim, é neste período em que ocorre uma maciça instalação de novas plantas agroindustriais no estado. Neste grupo, encontram-se representantes das grandes empresas frigoríficas do país, motivadas pela redução dos custos<sup>33</sup> e benefícios fiscais encontrados em MS.

Este é o contexto que emoldura a presente análise da organização agroindustrial da pecuária bovina de corte bovina em um território específico, o estado de Mato Grosso do Sul. Ainda que o recorte seja dado, vínculos relevantes do

---

<sup>33</sup> Devido à proximidade com o estado de São Paulo, maior consumidor nacional e rota para as exportações da indústria frigorífica.

encadeamento produtivo analisado em um nível de agregação maior - como o Brasil ou o Mercosul – não serão descartados.

## 5.2 A dinâmica dos mercados de carne bovina

### 5.2.1 A demanda de carne bovina no Brasil

Até o final da década de 90, a produção da carne bovina tinha como foco o abastecimento do mercado interno, motivada principalmente pelos fatores estruturais que não incentivam a conversão dos esforços para uma conquista efetiva de maior participação no mercado internacional.

Contudo, no cenário nacional contemporâneo, registrou-se uma queda na quantidade anual de carne bovina adquirida para consumo no domicílio. Diversos fatores podem estar relacionados à esta diminuição, tais como o aumento do consumo de alimentos fora do lar, e o efeito-substituição, com o aumento das aquisições de outros tipos de carne, tais como o frango. O quadro 5.1 mostra o pequeno aumento no consumo de carne, entre os anos de 1987 e 1996. A acentuada diminuição ocorre após este período, quando a quantidade adquirida do produto é reduzida em 29,93%.

#### QUADRO 5.1 – Quantidade anual *per capita* de carne bovina adquirida para consumo – 1987/2003

Produto Selecionado	Quantidade do produto adquirida para consumo no domicílio (kg)		
	POF 1987-1988	POF 1995-1996	POF 2002-2003
Carne bovina	18,509	20,800	14,574

Fonte: IBGE (2004).

Outras fontes de dados apontam, contudo, que nos últimos quatro anos, o consumo *per capita* de carne no país não tem apresentado grandes variações, como indica o quadro 5.2. Ao contrário da diminuição verificada na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003, estas fontes mostram que o consumo interno de carne bovina estaria crescendo a uma média anual de 3,76%, acompanhando o aumento da produção de carne.

### QUADRO 5.2 – Produção e consumo de carne no Brasil

	2000	2001	2002*	2003**
Produção de carne (mil t-peso carcaça)	6.650	6.900	7.150	7.400
Consumo interno (mil t-peso carcaça)	6.158	6.091	6.240	6.390
Consumo <i>per capita</i> (kg/hab/ano-peso carcaça)	36,3	35,4	35,8	36,2

\* Preliminar \*\*Previsão

Fonte: MAPA; SRF/MF; SECEX; IBGE; Embrapa e secretarias estaduais de agricultura. Citado por Pitombo (2003, p. 9).

Estimativas mais otimistas, como as que constam no estudo de BONJOUR, FIGUEIREDO e CAMPOS (2003), dão conta que as taxas de crescimento da produção no período 2003-2005 serão de 9,6%. As exportações, no mesmo período, deverão crescer em 16,2%, mais que a demanda interna, com 11,3% de crescimento.

#### 5.2.2 O Brasil no mercado global de carne bovina

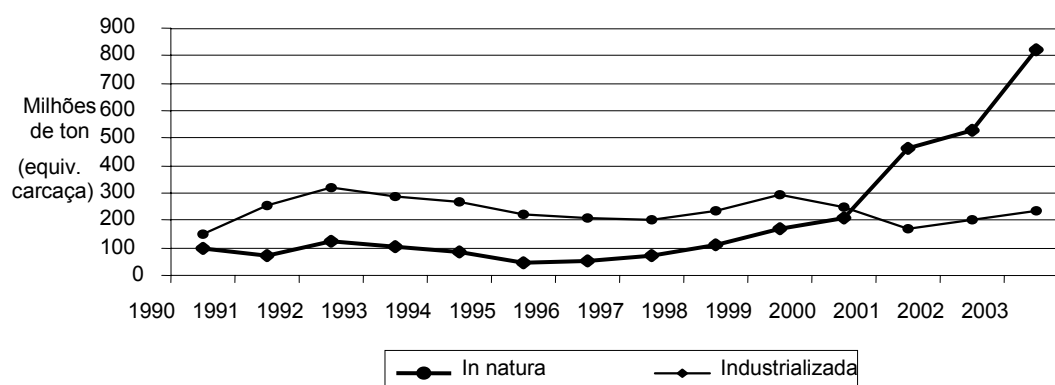
O comércio mundial de carne bovina evoluiu, no período de 1998 a 2003, a taxas de 4% ao ano, enquanto o consumo mundial cresceu, no mesmo intervalo, a 0,5% ao ano (ANUALPEC, 2003). Apesar deste cenário, o setor brasileiro de carne bovina tem mostrado um desempenho superior nas exportações – que representam algo em torno de 10% da produção total brasileira - graças ao aumento da demanda externa da carne *in natura* produzida no país. Entre os anos de 1992 e 2002, houve um crescimento de 326,61% no volume comercializado deste produto no mercado internacional, como indica a figura 5.3.

As exportações da carne *in natura* saltaram de 100 milhões de toneladas em equivalente-carcaça no começo da década de 1990, para 819 milhões de toneladas no ano de 2003, sendo que entre os anos de 2000 e 2001, a variação percentual do crescimento atingiu 119,05%, o maior taxa anual de crescimento registrada no período.

Os recordes de vendas identificados no comércio mundial da carne *in natura* brasileira nos últimos anos estabelecem um contraponto às expectativas de expansão dos produtos processados. O que efetivamente ocorreu foi que a performance brasileira na comercialização de carne industrializada permaneceu em patamares inferiores ao volume comercializado há uma década atrás, e recupera-se timidamente de um período de decréscimo nas vendas. Esta categoria de produtos tem como alvo mercados com fortes exigências sanitárias, pois a carne industrializada não transmite



qualquer tipo de doença, em condições normais de uso. Os aspectos culturais dos principais países consumidores devem também ser levados em conta. Tem destaque a situação crítica protagonizada pela Inglaterra, que teve as exportações de carne bovina banidas pela Comissão Europeia ao surgirem dúvidas se o produto estaria infectado com a encefalopatia espongiforme bovina (BSE) (GRUNERT, 2001).

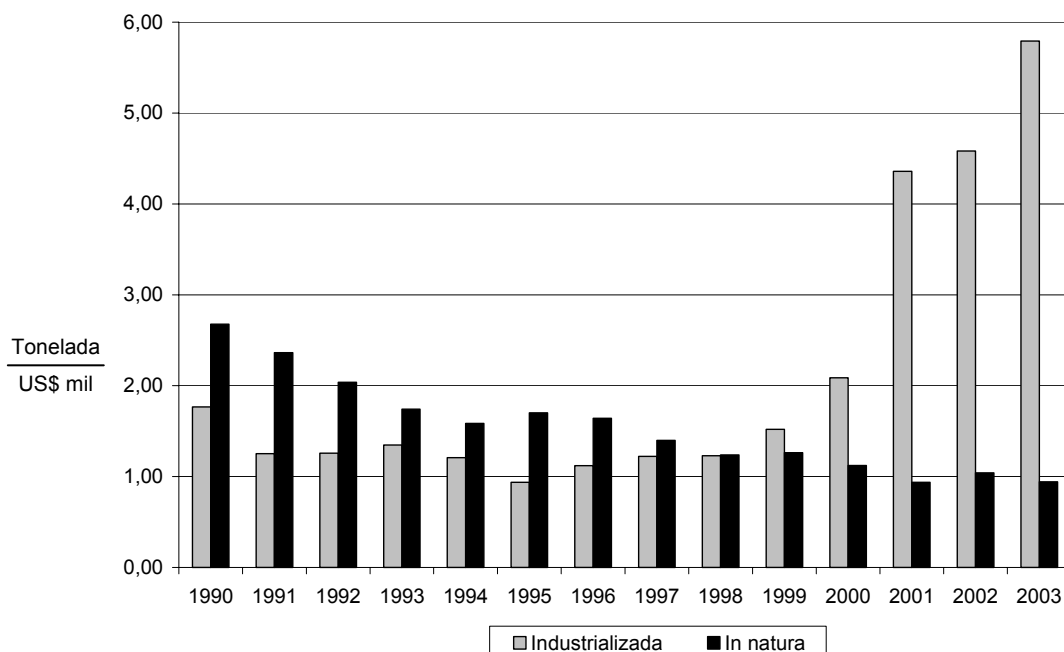


Fonte: Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC).

### FIGURA 5.3 – Volume das exportações de carne bovina

No que se refere aos preços destes produtos no período 1990-2003, a carne industrializada e *in natura* registraram um movimento bastante peculiar. O preço da carne *in natura* apresentou uma tendência decrescente no período, sendo cotada em 1990 a US\$ 2,68 mil a tonelada, e em 2003 a US\$ 0,95 mil, uma queda no período de 64,79%. Efeito inverso ocorreu com a carne industrializada, como indica a figura 5.4.

De acordo com a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), os preços da carne industrializada mantiveram um padrão relativamente estável nos preços durante a década de 90. A partir do ano 2000, contudo, o crescimento nos preços deste produto foi bastante alto, tendo um incremento de 177,47% no período 2000-2003. Portanto, a quantidade de carne industrializada vendida manteve-se relativamente estável, mas os preços do produto evoluíram grandemente, corroborando assim a hipótese de maior valor agregado a este produto.



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

**FIGURA 5.4 – Relação quantidade / preço para carne industrializada e *in natura***

### 5.2.2.1 Mato Grosso do Sul e o mercado externo

De acordo com a Delegacia Federal de Agricultura (DFA), no estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2003 os cinco principais produtos cárneos exportados foram a carne congelada de bovino sem osso, responsável por 48,77%, ou 16,62 mil toneladas líquidas do total exportado; a carne resfriada de bovino sem osso, com 26,62% do total (9,1 mil toneladas líquidas); o estômago frigorificado de bovino, que representa 6,31% do total (2,15 mil toneladas líquidas) e a carne congelada de bovino, em recortes, destinada à industrialização, com 4,11% do total, que corresponde a um volume de 1,4 mil toneladas.

Estes produtos não tiveram um desempenho extraordinário, como foi registrado nos outros estados da região Centro-Oeste (vide [anexo A](#)), mesmo ocorrendo o aumento do comércio internacional no período. De fato, as vendas de carne desossada de bovino congelada tiveram seu melhor momento no ano de 2001, bem como ocorreu nos outros estados. Foram 51,1 mil toneladas líquidas remetidas ao exterior, o que gerou receitas da ordem de US\$ 86 milhões. Em 2002, houve um decréscimo de 58,42% na quantidade comercializada, que chegou a somente 21,24 mil toneladas líquidas. A queda

continuou, e em 2001, apenas 15,44 mil toneladas deste produto foram remetidas ao exterior. A diminuição das exportações deste item devem-se primordialmente a problemas de origem sanitária, já abordados nas seções anteriores deste capítulo. A variação percentual média das vendas deste produto, no período, graças ao grande volume comercializado em 2001 e às quedas sucessivas anuais, foi de apenas 10,62%, e as receitas aumentaram em 5,85%, percentual muito aquém daquele obtido pelos estados vizinhos.

As carnes desossadas de bovino frescas ou refrigeradas, por sua vez, manifestaram uma tendência semelhante, mas com uma sensível recuperação no ano de 2003. Neste ano, a quantidade do produto encaminhada ao exterior foi de 7,05 mil toneladas líquidas, 12,42% maior do que a quantidade enviada no ano anterior, que foi de 6,27 mil toneladas. Entretanto, as receitas aumentaram mais que proporcionalmente à quantidade vendida, dado que em 2003 houve um faturamento de US\$ 27,79 milhões, superior em 84,01% ao faturamento deste item no ano de 2002, que foi de US\$ 15,1 milhões.

O desempenho das miudezas comestíveis de bovinos é também inferior ao desempenho dos estados da região nas exportações deste item. Houve no período 2000-2003 um decréscimo de 29,9% nas vendas externas, e uma queda de 28,97% nas receitas derivadas das exportações no mesmo período. Mesmo assim, Mato Grosso do Sul supera os estados vizinhos, no que se refere às quantidades absolutas deste item, enviadas ao mercado externo. Foram 3,88 mil toneladas líquidas em 2003, superior em 73,24% à quantidade com origem em Goiás, e 67,91% à quantidade originada em Mato Grosso.

Os outros itens relevantes são os fígados de bovinos (congelados), as línguas bovinas (congeladas), e ainda outras peças não desossadas de bovino, também congeladas. Estas últimas, após os problemas sanitários registrados no Brasil e nos países fronteiriços em 2001, tiveram uma queda brusca nas exportações, graças à presença de osso, item bastante evitado em todas as medidas de contenção sanitária das doenças que afetam o rebanho bovino.

O estado de Mato Grosso do Sul é grande fornecedor de carne e animais para empresas sediadas em São Paulo. Os produtos e subprodutos cárneos derivados são posteriormente exportados, gerando assim um quadro em que, quando os frigoríficos

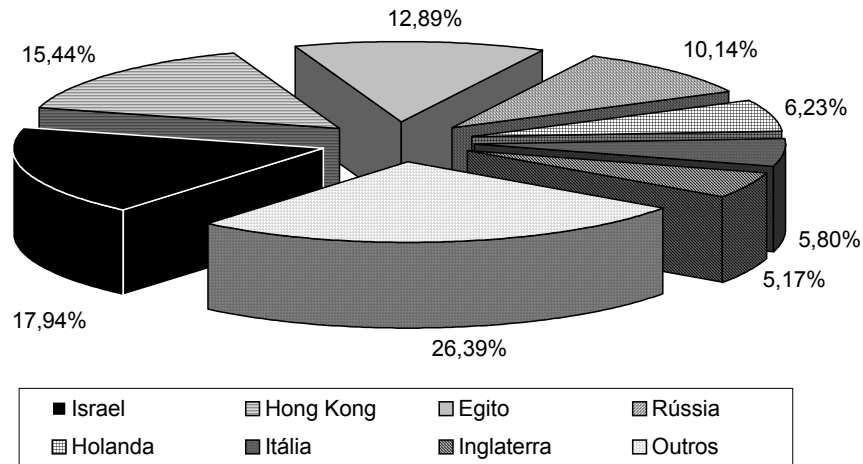
sediados em MS deixam de exportar, percebe-se um aumento nas exportações das firmas paulistas. Portanto, o movimento registrado nas exportações de carne originária de MS durante os anos de 2002 e 2003, quando houve queda nos principais itens do *ranking*, deve-se, entre outros elementos, à política fiscal adotada nestes estados, explicada sucintamente a seguir.

Grandes grupos do elo industrial possuem plantas em MS e SP. Em 2000, quando as divisas do estado estavam fechadas por questões sanitárias, MS encaminhava para o exterior 13,95 mil toneladas de carne desossada e apenas 12 toneladas de carne com osso, pois a carne com osso não podia seguir para SP. Os frigoríficos eram obrigados a desossar em MS, gerando assim mais empregos e renda. Após a restrição, retomou-se a comercialização de carne com osso entre MS e SP, além de outros estados. A política fiscal paulista incentiva a aquisição da carne sul-mato-grossense, pois o ICMS pago em MS retorna como crédito em SP. Isto leva a crer que parte da produção do MS é exportada por SP, dado o mecanismo fiscal que incentiva o movimento de desossa no estado vizinho. Além disto, o fato dos frigoríficos sediados em MT e GO manifestarem um melhor desempenho exportador, em relação a MS, pode indicar que o maior índice de desossa nestes estados é consequência da proximidade de MS ao principal mercado brasileiro, o estado de São Paulo.

#### **5.2.2.2 Principais países compradores dos produtos e subprodutos da carne bovina de MS**

O destino da carne desossada bovina congelada procedente de MS em 2003, o principal item no *ranking* das exportações de carnes brasileiras, é mostrado na figura 5.5. O maior comprador deste produto é Israel, que importou 2,98 mil toneladas de MS, o que representou 17,94% do total deste item remetido ao exterior, com origem no estado.

Com 15,44% de participação nas aquisições deste item vem Hong Kong, que adquiriu 2,57 mil toneladas deste tipo de carne. O Egito, por sua vez, adquiriu 2,14 mil toneladas, o equivalente a 12,89% do total. O conjunto de 24 países agrupados sob o título “outros” são responsáveis pela aquisição de mais 4,39 mil toneladas deste item, o equivalente a 26,39% do total exportado deste produto com origem em MS.

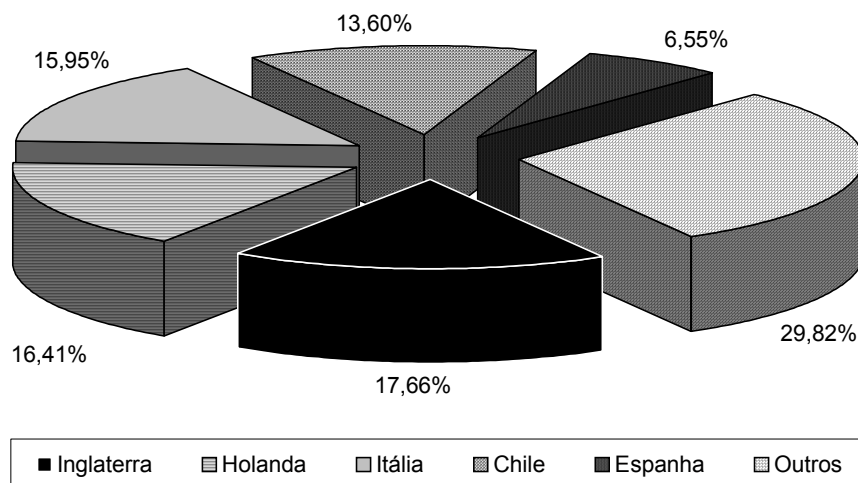


Fonte: Delegacia Federal de Agricultura em Mato Grosso do Sul (DFA/MS).

### FIGURA 5.5 – Países que adquiriram carne desossada bovina congelada de MS em 2003

A carne desossada bovina resfriada é o segundo produto mais representativo nas exportações brasileiras de produtos provenientes de MS. A diferença estabelecida entre este e o produto congelado reside apenas no tratamento dado à forma em que ambos serão entregues ao comprador, o que já é suficiente para diferenciar ambos os produtos.

O principal comprador deste produto é a Inglaterra, com 1,6 mil toneladas adquiridas, como indica a figura 5.6. Esta quantidade corresponde a 17,66% do total exportado proveniente de MS.



Fonte: Delegacia Federal de Agricultura em Mato Grosso do Sul (DFA/MS).

### FIGURA 5.6 – Países que adquiriram carne desossada bovina resfriada de MS em 2003

A Itália e a Holanda são também grandes compradores deste produto. O primeiro importou 1,49 mil toneladas em 2003, e o segundo, 1,45 mil toneladas no mesmo ano. Percebe-se que exatamente a metade do total deste item, produzido em MS, é exportado para Inglaterra, Itália e Holanda. O restante, 4,54 mil toneladas, é exportado para o Chile, Espanha, Alemanha, Israel, Líbano, Irlanda, Arábia Saudita, Portugal, Suécia, Suíça, França, Hong Kong, Peru, Dinamarca, Finlândia e Bélgica.

### **5.2.3 Tendências e perspectivas da participação do país no mercado externo**

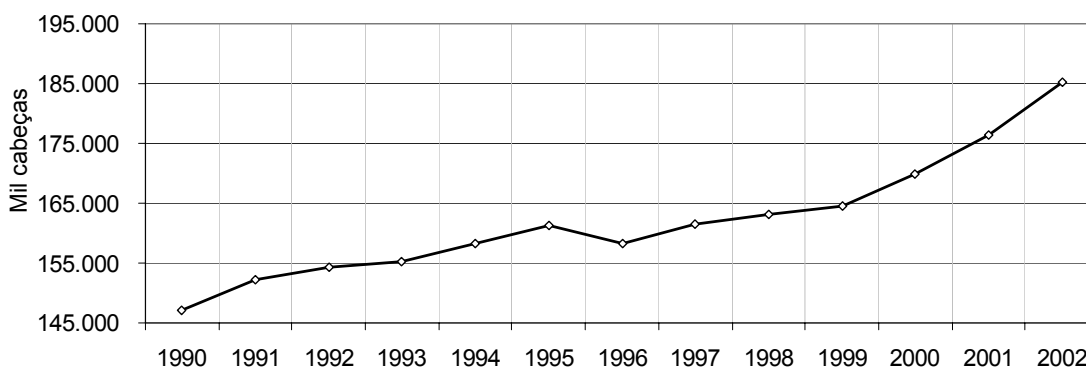
É possível vislumbrar uma maior participação do setor exportador da cadeia produtiva da carne bovina na balança comercial, frente a retração da produção dos EUA, em consequência da identificação de focos da doença da “vaca-louca”, no ano de 2004, em território americano. Entretanto, a dimensão das oportunidades para o Brasil, decorrentes da inadequação dos EUA às normas sanitárias internacionais, deve ser vista com o máximo de cautela, dado que três quartos do comércio de carnes ocorrem entre países desenvolvidos (ANUALPEC, 2003). Assim, a carne bovina brasileira poderá não ser adquirida pelos países que anteriormente procuravam os EUA, como uma solução contingencial para saciar a demanda interna, por meio do fornecimento provisório do produto até o controle da crise. Os fatores que permitirão um fluxo contínuo de transações englobam a comprovada sanidade do rebanho, as vantagens comparativas que o Brasil apresenta e o aumento das ações articuladas entre os diversos agentes do encadeamento, como tem sido registrado nos últimos anos.

Com a globalização, a indústria de carne bovina exige padrões internacionais para o desenvolvimento, além de facilitar a comunicação entre os compradores e vendedores. Um dos grandes obstáculos para o crescimento das exportações de carne bovina brasileira é a falta de cortes unificados e a ignorância da nomenclatura comparativa no mercado internacional (YOKOO et al, 2003). Questões como estas reduzem a possibilidade da carne vir a ser uma *commodity* internacional perfeita.

### 5.3 Características dos produtos e sub-produtos cárneos sul-mato-grossenses

#### 5.3.1 Número de animais

O rebanho bovino brasileiro cresceu singularmente nos últimos anos. De acordo com dados do IBGE (2002), no período 2000-2002, registrou-se um incremento de mais de 15 milhões de cabeças no rebanho (figura 5.7). Durante o início da década passada, haviam pouco mais de 147 milhões de cabeças no rebanho. No fim da década, já eram algo em torno de 164 milhões. Portanto, quase a mesma quantidade de animais que representam a evolução do rebanho na década passada foram acrescidos no rebanho brasileiro nos primeiros anos do século XXI.



Fonte: IBGE (2002).

**FIGURA 5.7 – Evolução do rebanho bovino brasileiro**

O rebanho bovino de MS, por sua vez, possui algo em torno de 24.971.339 cabeças de gado. É o maior rebanho do Brasil, à frente de Mato Grosso, com 23.909.586 cabeças, e Minas Gerais, com 22.158.422 cabeças (quadro 5.3).

**QUADRO 5.3 – Ranking do rebanho bovino brasileiro\***

	2000	2001	2002	2003**
Mato Grosso do Sul	22.205	22.620	23.168	24.971
Mato Grosso	18.925	19.922	22.184	23.910
Minas Gerais	19.975	20.219	20.559	22.158
Goiás	18.399	19.132	20.102	21.666
Rio Grande do Sul	13.601	13.872	14.371	15.489
São Paulo	13.092	13.258	13.701	14.767
Pará	10.271	11.047	12.191	13.139

Paraná	9.646	9.817	10.048	10.830
Bahia	9.557	9.856	9.856	10.623
Rondônia	5.664	6.605	8.040	8.665
Tocantins	6.142	6.571	6.979	7.522
Maranhão	4.094	4.483	4.776	5.148
Santa Catarina	3.051	3.096	3.118	3.360
Ceará	2.206	2.194	2.230	2.404
Rio de Janeiro	1.959	1.977	1.981	2.135
Acre	1.033	1.673	1.817	1.959
Piauí	1.779	1.792	1.804	1.945
Pernambuco	1.516	1.673	1.753	1.889
Espírito Santo	1.825	1.665	1.683	1.814
Paraíba	953	918	952	1.026
Amazonas	843	864	895	964
Sergipe	880	866	863	931
Rio Grande do Norte	804	788	839	905
Alagoas	779	843	816	880
Roraima	480	438	423	456
Distrito Federal	112	113	113	122
Amapá	83	87	84	90
Brasil	169.876	176.389	185.347	199.768

\* Mil cabeças \*\* Projeção

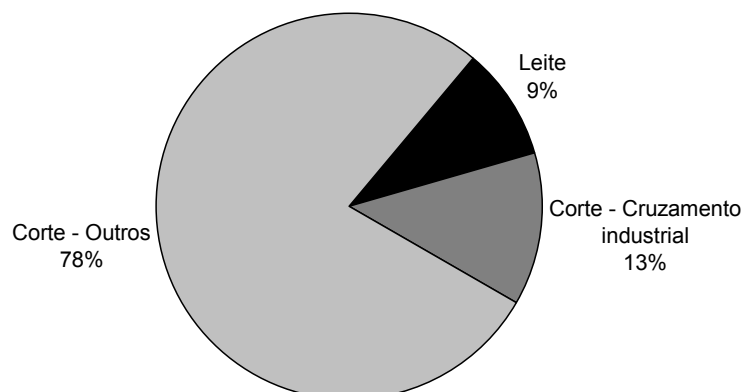
Fonte: IBGE (2002); IAGRO.

O número de cabeças de gado em MS somente superou o rebanho mineiro em 1999, quando este contava com 19,75 milhões de cabeças e aquele com 20,12 milhões. O estado de Mato Grosso tem aumentado gradativamente seu rebanho, ano a ano, e no período 1990-2002, registrou-se um incremento de 145,36% no número de cabeças, ao final do período. Por sua vez, o rebanho bovino sul-mato-grossense evoluiu apenas em 20,90%, um crescimento significativamente inferior ao registrado no estado vizinho.

A maior parcela do rebanho sul-mato-grossense é formada por gado zebuino, europeu e mestiço de corte, como indica a figura 5.8. Estão nestas categorias 19,48 milhões de cabeças de gado em MS, o que corresponde a 9,75% do rebanho bovino brasileiro, considerando todos os animais no país das diversas aptidões.

O rebanho bovino de MS é ainda formado por 2,25 milhões de cabeças de gado com aptidão para a produção de leite, que correspondem a aproximadamente 9% do rebanho. O gado com aptidão para corte, derivado de cruzamento industrial, corresponde a uma fatia um pouco maior, 13% do rebanho, ou 3,25 milhões de cabeças.



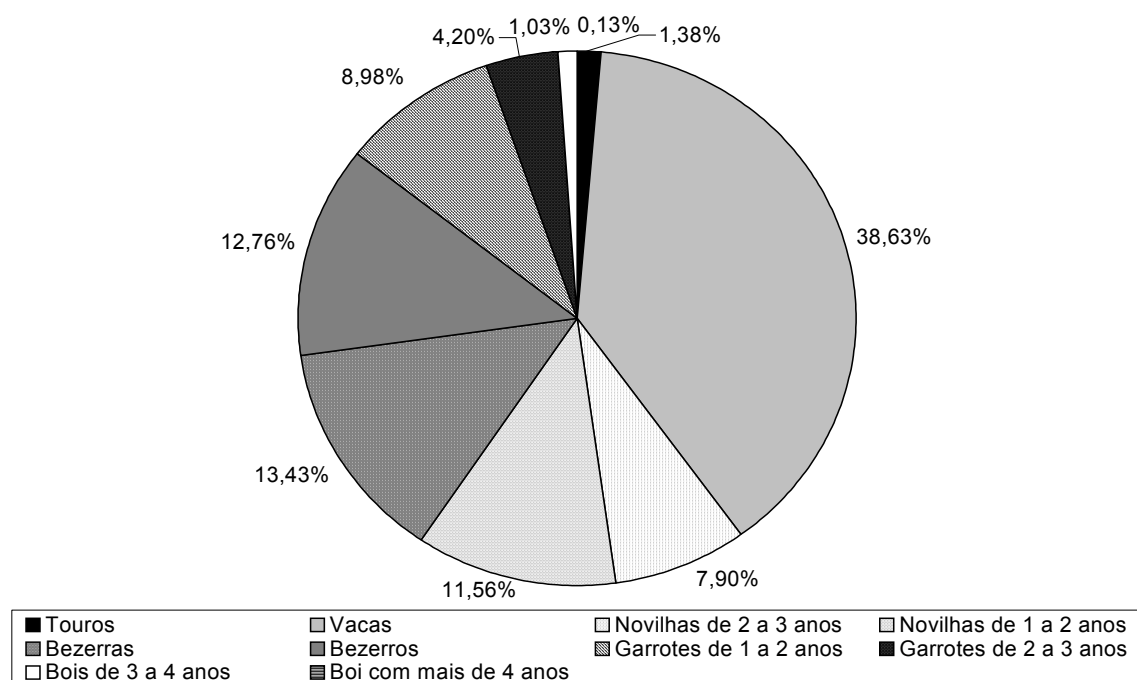


Nota: Cruzamento industrial: zebu x zebu, zebu x europeu e europeu x europeu  
Outros: zebuínos, europeus e mestiços de corte

Fonte: IAGRO e ANUALPEC (2003).

**FIGURA 5.8 – Rebanho sul-mato-grossense por aptidão (2002)**

Quanto às categorias do efetivo bovino, as vacas são as mais numerosas no rebanho. Correspondem a 38,63% do total, o que representa 9,65 milhões de cabeças. As outras categorias mais numerosas são as bezerras, com 3,6 milhões de cabeças (13,43% do total), e os bezerros, com 3,19 milhões de cabeças, o equivalente a 12,76% do rebanho sul-mato-grossense, como poderá ser observado na figura 5.9.



Fonte: IAGRO e ANUALPEC (2003).

**FIGURA 5.9 – Rebanho sul-mato-grossense por categoria animal (2002)**

A análise da quantidade de animais para cada categoria animais bovina verificada em MS corresponde, proporcionalmente, às quantidades do rebanho brasileiro. As variações são de poucas unidades percentuais, notadamente no número de vacas (o rebanho brasileiro, excluindo MS, conta com 36,31% de vacas) e no número de bezerros e garrotes de um a dois anos (equivalem a 13,31% e 9,68% do rebanho brasileiro, respectivamente).

### 5.3.2 Quantidade produzida

A taxa de abates de bovinos no estado de MS tem seguido a tendência brasileira e aumentado, ano a ano, no período 2000-2003. A evolução da taxa de abates indica uma tendência de crescimento, como mostra a tabela 5.1, e estas taxas de abate são as mais altas registradas na última década.

**TABELA 5.1 – Abates no Brasil e em Mato Grosso do Sul**

	Brasil		Mato Grosso do Sul	
	Abate de Bovinos*	Taxa Geral de Abate**	Abate de Bovinos*	Taxa Geral de Abate**
2000	35.226.299	21,9%	4.499.508	20,4%
2001	36.276.308	22,1%	4.744.951	20,9%
2002	37.809.754	22,6%	4.959.309	21,7%
2003***	40.542.921	24,2%	5.918.207	23,7%

\* Estimativa do total de cabeças abatidas em cada Estado, incluindo o gado comprado em outros Estados

\*\* Quantidade de cabeças abatidas sobre o total de cabeças existentes no rebanho

\*\*\* Projeção

Fonte: ANUALPEC (2003) e Governo do Estado de Mato Grosso do Sul / Secretaria de Receita e Controle.

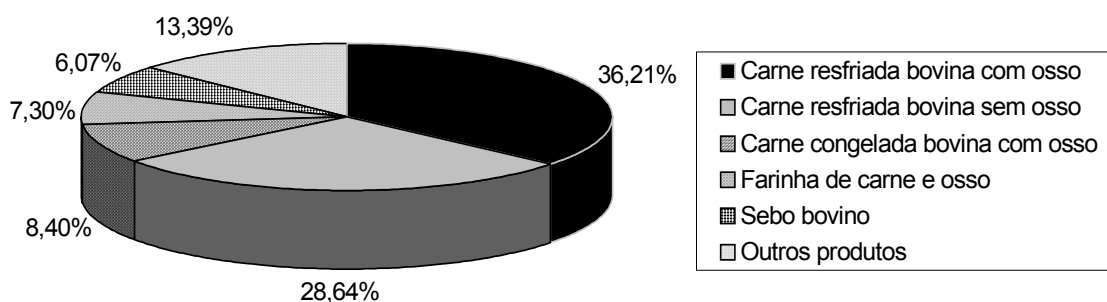
O crescimento no número de animais abatidos ocorreu de forma concomitante com a queda nos preços da arroba do boi gordo. De acordo com o ANUALPEC (2003), o preço da arroba do boi gordo, com pagamento à vista, no ano 2000, foi de US\$ 21,90. Em 2001, este valor foi US\$ 18,30, um decréscimo de 16,44% em relação ao ano anterior. A menor cotação da última década foi em 2002, quando o preço da arroba foi de apenas US\$ 16,70, um decréscimo de 8,74% se for considerado o preço em 2001. Movimento semelhante pode ser constatado nos preços da arroba da vaca gorda, que foram de US\$ 19,10, US\$ 16,50, e US\$ 14,90 nos anos 2000, 2001 e

2002. Portanto, nos últimos anos configurou-se uma tendência de ampliação dos abates e diminuição do preço da arroba, tanto para o boi quanto para a vaca gorda.

### 5.3.3 Quantidade do produto processado

Os frigoríficos de MS cadastrados no sistema de inspeção federal (SIF) operam no beneficiamento de mais de uma centena de produtos e subprodutos cárneos. Os cinco principais produtos e subprodutos gerados, considerando o volume comercializado no mercado interno durante o ano de 2003, são a carne resfriada com osso, a carne resfriada sem osso, a carne congelada sem osso, as farinhas de carne e osso e o sebo bovino, indicados na figura 5.10.

A carne resfriada bovina com osso, que representa 451,72 mil toneladas comercializadas no mercado interno, é destinada ao estado de São Paulo (que adquire 40,02% deste produto), ao mercado sul-mato-grossense (responsável pela compra de uma parcela de 30,31% do volume comercializado), e em menor escala, ao Paraná e Rio Grande do Sul (ambos com 4,86% de participação na quantidade vendida no país), além do Rio de Janeiro (4,61%). Outros destinos deste produto, em quantidades pouco significativas, são os estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Bahia e Sergipe.



Fonte: DFA/MS.

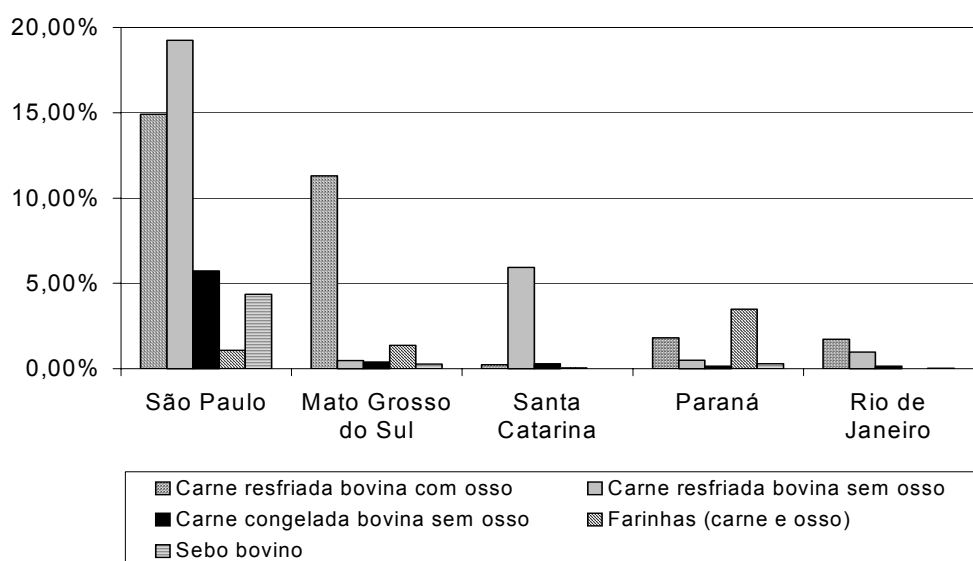
**FIGURA 5.10 – Participação dos produtos e subprodutos cárneos no mercado interno em 2003**

A carne bovina resfriada desossada, por sua vez, é responsável por 357,26 mil toneladas de carne, pouco mais de  $\frac{1}{4}$  do total das vendas destinadas ao

mercado interno. Os dois principais destinos deste produto são os estados de São Paulo (65,28%) e Santa Catarina (20,17%). Os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, além do Distrito Federal, também adquirem este produto do Mato Grosso do Sul, ainda que em quantidades bastante inferiores aos dois primeiros.

São Paulo é também o maior comprador da carne desossada congelada sul-mato-grossense, com aquisições da ordem de 69,47 mil toneladas, de um total de 104,72 mil toneladas deste produto comercializado no mercado interno. Mato Grosso do Sul e Santa Catarina adquirem o equivalente a 4,53% e 3,4% do total, respectivamente. São também compradores deste produto os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, além do Distrito Federal.

As farinhas de carne e osso, juntamente com o sebo bovino, são responsáveis por uma parcela de 12,01% da quantidade total de subprodutos comercializados no mercado interno, e correspondem a 91,02 e 75,66 mil toneladas produzidas, respectivamente. Os destinos destes produtos e subprodutos são apresentados na figura 5.11.



Fonte: DFA/MS.

**FIGURA 5.11 – Destino dos principais produtos e subprodutos da cadeia bovina do MS em 2003**

São Paulo é o grande consumidor dos principais produtos cárneos de Mato Grosso do Sul, seguido por Santa Catarina, na carne congelada sem osso, e Paraná, que adquire de grandes quantidades de farinhas de carne e osso. A carne produzida no estado que apresenta melhor desempenho no mercado sul-mato-grossense é a carne com osso, provavelmente pelo maior custo associado a desossa.

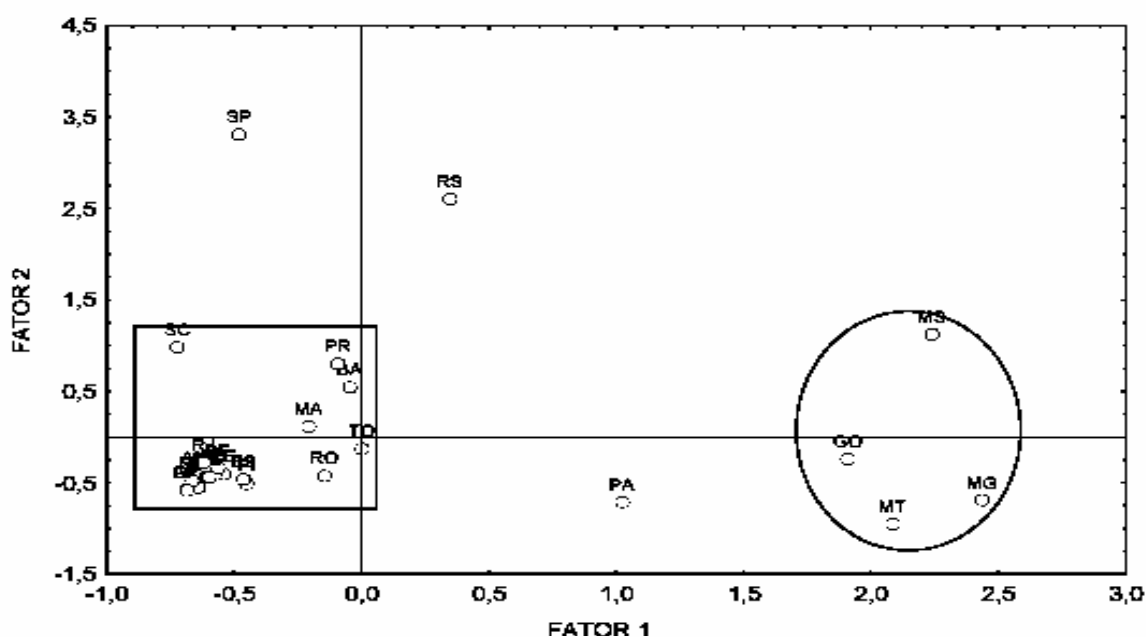
Além destes produtos e subprodutos, diversos outros são gerados no processo produtivo de manufatura dos produtos cárneos. Estão entre estes produtos as salsichas, lingüiças, mortadelas, charques, almôndegas, e outros.

#### **5.4 Produtividade dos fatores de produção**

VICINI e SOUZA (2003), em recente estudo no qual lançaram mão de técnicas de análise estatística multivariada para analisar o rebanho bovino nacional, chegaram à conclusão 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, acompanhado por Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso.

Para obter este resultado, os autores realizaram a análise dos componentes principais (ACP), uma técnica de combinação de dados que, por meio de sofisticados métodos estatísticos, possibilita a redução do número de componentes principais para um pequeno número que contenha informações significativas sobre as relações entre as variáveis originais. Foram adotados 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 5.12.

A distribuição de pontos para a totalidade das variáveis do procedimento da análise fatorial, mostrada na figura 5.12, é feita sobre quatro quadrantes. O primeiro e o quarto quadrantes concentram pontos que representam os estados brasileiros com índices de produtividade altos. Próximos do centro do eixo coordenado, encontram-se distribuídos os pontos dos estados com menor índices de produtividade.



Fonte: VICINI e SOUZA (2003).

**FIGURA 5.12 – Distribuição dos estados brasileiros em relação às cargas fatoriais**

A figura 5.12 mostra ainda, na área delimitada pela elipse, os estados brasileiros com melhores índices de produtividade de bovinos no país. 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 do Rio Grande do Sul, Pará e São Paulo.

Os recursos humanos desempenham um importante papel no aumento da produtividade, pois o manejo adequado do rebanho permite aos pecuaristas a eliminação de perdas no processo produtivo (um exemplo é o caso da lesão supurada, decorrente da aplicação inadequada de medicamentos). Uma parte significativa dos pecuaristas sul-mato-grossenses ofereceram algum tipo de qualificação profissional para os empregados, como indica a tabela 5.2.

**TABELA 5.2 – Pecuaristas que ofereceram qualificação aos funcionários em 2002 e 2003**

	<b>Ofereceu qualificação</b>	<b>Não ofereceu qualificação</b>	<b>Não informou</b>
Até 1.000 ha	50,00%	42,86%	7,14%
Entre 1.001 e 2.000 ha	44,44%	55,56%	0%
Entre 2.001 e 5.000 ha	87,50%	12,50%	0%
Acima de 5.000 ha	37,50%	62,50%	0%
Média	51,22%	46,34%	2,44%

Fonte: SEBRAE/MS e FAPEC (2004).

Na visão dos produtores rurais, o índice de produtividade atingido na pecuária é visto como excelente, para 9,76% deles, e bom, para o maior grupo, de 73,17%. Apenas 14,63% consideram o índice regular, e poucos 2,44% consideram a produtividade precária. As principais razões citadas, para aqueles que responderam ter um índice baixo ou regular, são pastagens fracas, falta de recursos próprios, e a incapacidade da fazenda em alcançar índices melhores. Estas respostas tiveram o mesmo peso no conjunto geral dos respondentes.

A falta de recursos próprios não parece ser problema para as propriedades acima de 2.000 ha, pois nenhum dos pecuaristas deste grupo citou esta resposta. Os problemas neste grupo estão principalmente relacionados à manutenção das pastagens, consideradas “fracas”. De fato, uma parte significativa deste grupo obtém baixos índices de produtividade, como indica a tabela 5.3.

**TABELA 5.3 – Produtividade média (cabeças por hectare)**

	<b>Até ½</b>	<b>Entre ½ e três</b>	<b>Acima de três</b>
Até 1.000 ha	21,43%	57,14%	21,43%
Entre 1.001 e 2.000 ha	33,33%	66,66%	0%
Entre 2.001 e 5.000 ha	50,00%	12,50%	37,50%
Acima de 5.000 ha	62,50%	12,50%	25,00%
Média	39,02%	39,02%	21,95%

Fonte: SEBRAE/MS e FAPEC (2004).

Os resultados mostrados nesta seção indicam que os pecuaristas de Mato Grosso do Sul utilizam com relativa eficiência e eficácia os fatores necessários à produção de gado bovino. Entretanto, existem possibilidades de ampliação de sua posição de liderança na atividade pecuária brasileira, a partir de melhorias na capacitação da mão-de-obra.

É necessário destacar ainda 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 a tabela 5.4, que sugerem a valoração superior, em áreas tradicionais, das terras de pastagens dedicadas à criação extensiva de gado de corte.

**TABELA 5.4 – 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%
<b>Total</b>	<b>130.504.506</b>	<b>155.564.461</b>	<b>185.032.923</b>	<b>0,96%</b>	<b>0,95%</b>	<b>100,00%</b>

\* 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).



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 nestes 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 tem demonstrado um quadro de estagnação no número de cabeças de gado, como pode ser verificado no estado de Mato Grosso do Sul.

## **5.5 O processo de formação de preços**

### **5.5.1 Formação de preços na distribuição da carne bovina**

No Brasil, a distribuição de carne bovina é realizada, basicamente, através de hipermercados, supermercados, açougues, butiques e feiras-livres. VIEIRA e TRAILL (2003) indicam que os hiper e supermercados são responsáveis, no Brasil, por 39% da distribuição de carne bovina. Trata-se de um canal organizado sob o conceito de auto-serviço. Entretanto, PIGATTO, SILVA e AGUIAR (2000) apontam que poucos são os hiper e supermercados que não possuem parte da comercialização de carne ainda no formato de varejo tradicional. As redes regionais de pequeno porte, os açougues, butiques de carne e feiras são responsáveis por 40% da carne distribuída no país. E os 11% restantes, são exportados.

Seguindo uma tendência mundial, já ocorre no Brasil a concentração das grandes empresas neste macrosegmento. Um esforço para elucidar como isto ocorreu é sucintamente apresentado. BELIK e SANTOS (2000), mostraram que as tendências na produção e distribuição de alimentos no âmbito do Mercosul são ditadas, entre outros fatores, pela reorganização regional das empresas responsáveis pela distribuição destes produtos. Segundo estes autores, as redes de supermercados estrangeiras e locais atuam segundo uma estratégia de ocupação de espaços em nível regional, fortemente relacionada à maior concentração do setor. Esta estratégia desenvolveu-se sob a égide da chamada internacionalização do varejo, na qual grandes grupos distribuidores avançavam para mercados promissores situados em países diferentes daquele onde está a sede da empresa. Estes grupos compram e vendem globalmente, motivados pelo acirramento da concorrência no país de origem e reagindo a um processo de

concentração da indústria alimentar que começou a acentuar-se nos anos 80 (como indicam MARTINELLI JÚNIOR, 1998 e PAULA, 2000).

Portanto, as firmas potencialmente capazes de competir nos mercados externos foram estimuladas a aperfeiçoar seus planos de investimentos em outros países, intensificando assim a concorrência nos países receptores e a acelerada movimentação do capital, do conhecimento e da tecnologia. Estas empresas, notadamente de grandes grupos distribuidores como Sonae, Cassino e Carrefour, enfrentaram pressões em seus países de origem que geraram modificações no negócio, incorporadas posteriormente nos países receptores. As pressões, segundo PAULA (2000, p. 91) são ainda as seguintes:

*“a demanda se tornou estagnada na maior parte dos mercados afluentes da Europa e Estados Unidos, levando consumidores a priorizar produtos diferenciados; marcas próprias têm se tornado mais disseminadas, lideradas pelos supermercados, capazes de impor condições restritivas à indústria para intermediar seus produtos, condições essas suportáveis apenas pelas grandes empresas; combinação de redução de custos, aumento de escala e diversificação de produtos.”*

Por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, logística, e marketing, os grupos distribuidores ampliaram seus negócios em países como o Brasil e estimularam a concorrência, oferecendo aos consumidores um grande número de produtos e serviços diferenciados (PAULA, 2000; BELIK; SANTOS, 2000). Nos mercados locais, os fornecedores tornaram-se fortemente dependentes das estratégias destas empresas, cuja posse de recursos como economias de escala, permitem obter maiores benefícios na transação econômica (IEL; CNA; SEBRAE; 2000). O estabelecimento de centrais de compra, pelas grandes redes instaladas em São Paulo, efetivamente mudaram a dinâmica das trocas econômicas entre os agentes analisados. De fato, os produtos cárneos derivados da carne bovina sul-mato-grossense são remetidos, em sua maior parte, a empresas sediadas no estado de São Paulo. MICHELS, SPROESSER e MENDONÇA (2001), indicam que algo em torno de 70 a 80% das carnes de Mato Grosso do Sul são enviadas ao estado vizinho, sendo posteriormente distribuídas ao consumidor final.

A determinação de como ocorre a formação dos preços no elo distribuição varejista deve se pautar na análise das estratégias empresariais adotadas pelas empresas, e a relativa importância do produto carne bovina no *mix* de produtos de cada organização analisada, como pode-se ver no quadro 5.4.

**QUADRO 5.4 – Características de organizações do varejo alimentício - carne bovina**

	Açougue	Boutique de carnes	Supermercado compacto	Supermercado convencional	Hipermercado
Número médio de itens	50	50	4.000	9.000	45.000
Número de seções	1	1	7	8	11

Fonte: BRITO (1998).

Os açougues e butiques de carne têm boa parte de sua receita proveniente da comercialização de peças e cortes de carne bovina. Enquanto os primeiros essencialmente competem via preços, os segundos apostam na diferenciação. Mas ambos são, de modo geral, tomadores de preços dos frigoríficos, já que a estrutura de mercado formada por estas empresas é mais concentrada, e o produto adquirido dos frigoríficos é um insumo muito importante para o negócio destas organizações, que contam basicamente com uma grande seção de carnes, e alguns poucos produtos de conveniência e de compra por impulso.

Os supermercados compactos e convencionais, por sua vez, possuem maior poder de barganha em relação aos açougues e butiques, e podem influenciar no preço dos frigoríficos. Os cortes de carne não são diferenciados, o que permite aos supermercados encontrar fornecedores alternativos. Além disto, o produto carne bovina freqüentemente é enquadrado como uma categoria de produtos de compra planejada, na qual a diminuição de preços normalmente amplia o volume de vendas. A estratégia dos supermercados, ao situar a seção de carnes no final da loja, tem como objetivo gerar tráfego de clientes dentro do estabelecimento, ampliando assim a venda de outras categorias de produtos. Esta manobra, de diminuir a margem do produto, faz com que os supermercados busquem diminuir os preços pagos aos frigoríficos, como parte da estratégia supracitada. Ainda assim, deve-se considerar que a carne não representa uma grande fração dos custos dos supermercados, portanto, eles são menos sensíveis aos

preços estipulados pelos frigoríficos, o que permite à indústria uma maior margem na formação de seus preços.

As grandes redes nacionais de supermercados e os hipermercados são inegavelmente formadores dos preços para a indústria frigorífica. A estrutura de mercado, caracterizada como um oligopólio concentrado, indica que o poder de barganha destas empresas é maior que o da indústria, pois as grandes redes de distribuição adquirem grandes volumes de carne e seus custos de mudança de fornecedor são baixos, dado que o produto ofertado pelos frigoríficos é normalmente pouco diferenciado.

### 5.5.2 Formação de preços na agroindústria de abate e processamento

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 5.5.

**QUADRO 5.5 – 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
Maio	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

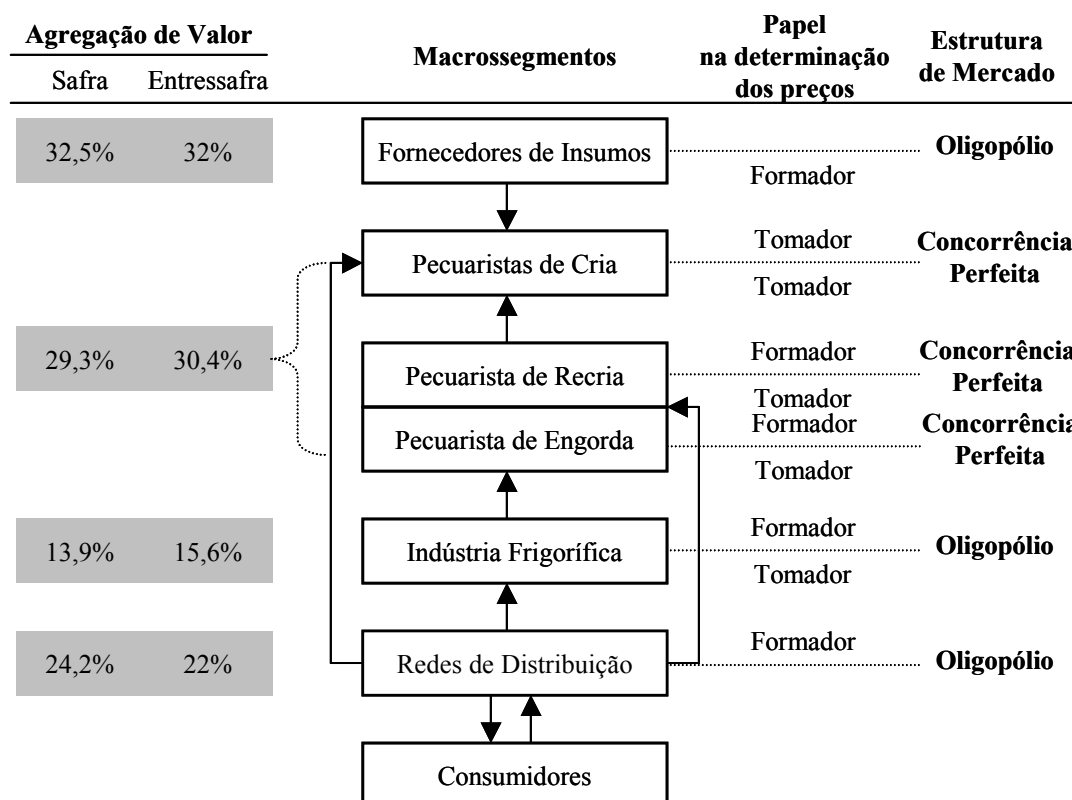
Fonte: Secretaria de Receita e Controle do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

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 detém 50% da capacidade de abate, mas o nível de concentração para as outras empresas da indústria é baixo. Isso, que a primeira vista indica contradição, revela na verdade que a capacidade de abate na indústria, excluindo-se as quatro maiores, está em torno da média, que é de 259 cabeças/dia. Portanto, há uma relativa concorrência no setor.

A estrutura de mercado do elo a montante da indústria frigorífica, mostrada na figura 5.13, sugere ainda que os produtores não possuem poder de barganha suficiente para determinar o preço da arroba do boi que será pago pelo frigorífico.



Fonte: Adaptado de MICHELS, SPROESSER e MENDONÇA (2001).

**FIGURA 5.13 – Agregação de valor, estrutura de mercado e determinação de preços no encadeamento produtivo (1999)**

A figura 5.13 indica que o produto não é diferenciado e a indústria é concentrada, fatores que reduzem o poder de negociação dos pecuaristas. Por outro lado, os frigoríficos são normalmente tomadores de preços das grandes redes de supermercados. Elas respondem por um volume considerável das aquisições de carne destinadas ao estado de São Paulo, grande comprador da carne sul-mato-grossense no mercado interno, e a estrutura de mercado é muito concentrada (figura 5.13).

### **5.5.3 Formação de preços na produção-primária em Mato Grosso do Sul**

Estudos anteriores apontaram que os preços da carne bovina são determinados pelas grandes redes de supermercados do país (MICHELS; SPROESSER; MENDONÇA, 2001; PIGATTO, 2001). Não existem evidências de que esta situação tenha se modificado. A estrutura de mercado do elo produção rural não sofreu modificações consideráveis, e grande parte do produto ofertado ainda é bastante homogêneo. Além disto, alguns frigoríficos conseguem aumentar o poder de barganha por meio da integração vertical à montante, como é o caso dos frigoríficos Bertin e Independência, que possuem fazendas voltadas à produção de gado de corte (SOUZA FILHO; BATALHA, 2001). Isto faz com que a aquisição da matéria-prima de fornecedores externos ocorra em menor volume, o que reduz a incerteza e o risco associados ao negócio. Portanto, os produtores continuam pressionados à montante pelos fornecedores de insumos, que definem o preço a ser pago pelos pecuaristas, e à jusante pelos frigoríficos, que determinam o preço que pagarão pela arroba do animal vivo.

### **5.6 Eficiência econômica no encadearamento produtivo**

A eficiência econômica pressupõe a obtenção dos melhores resultados com o menor nível de custos unitários dos insumos utilizados. As empresas agroindustriais têm, nos últimos anos, alcançado resultados satisfatórios na redução dos custos de produção, ampliando o volume produzido a custos unitários de fabricação

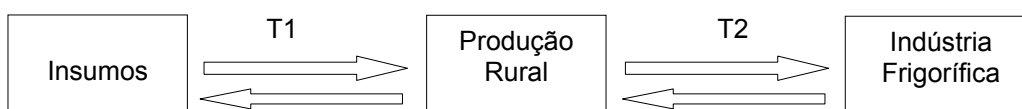
menores, seja pela incorporação de novas tecnologias, ou por avanços em outras áreas da produção.

Entretanto, outros custos também importam, e podem ter papel fundamental na eficiência da empresa. Custos como os de elaborar e negociar contratos, mensurar e fiscalizar direitos de propriedade, organizar as atividades meio realizadas por terceiros, e ainda solucionar problemas de adaptação a novos fornecedores ou clientes são conhecidos como custos de transação, e podem ser reduzidos por estruturas de governança mais eficientes.

Criar regras que disciplinam o comportamento dos agentes de uma cadeia produtiva é necessário para ampliar a eficiência (e portanto, a competitividade) do sistema como um todo. Isto é feito por meio das estruturas de governança, que são diferentes formas de coordenar uma transação entre empresas ou indivíduos. Estas formas podem variar entre o mercado *spot* e a hierarquia, incluindo neste rol contratos de longo prazo e de suprimento regular.

As estruturas de governança são mais ou menos eficientes de acordo com a frequência das transações, o grau de incerteza envolvido, e a especificidade dos ativos necessários para transacionar. Isto ocorre pois estes elementos podem gerar problemas de adaptação a novas situações, não previstas anteriormente.

Isto posto, serão analisadas as estruturas de governança das transações T1 e T2, mostradas na figura 5.14.



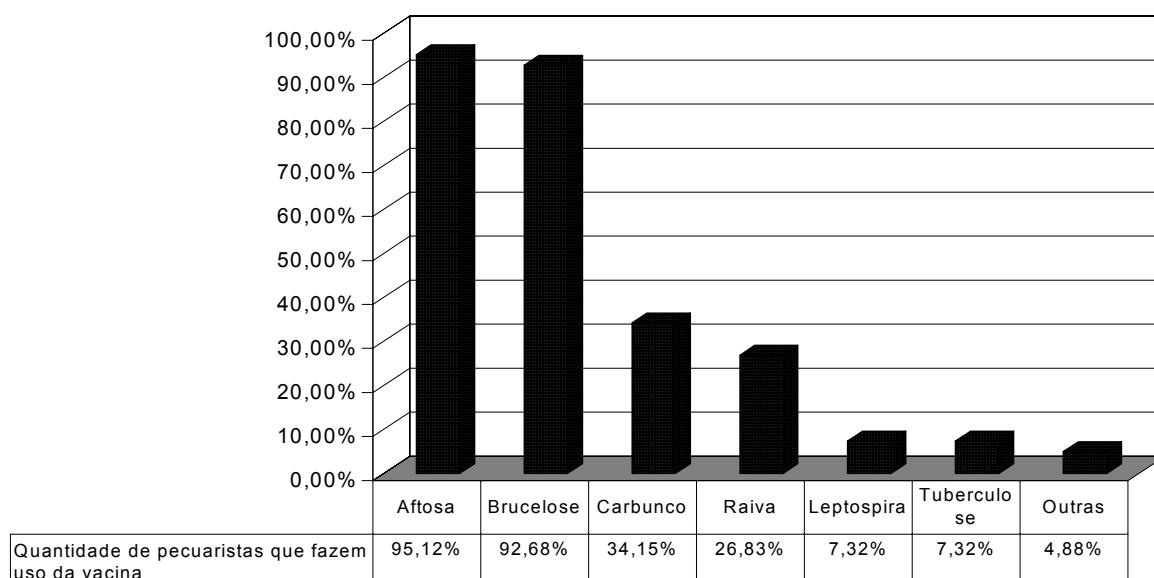
**FIGURA 5.14 – Transações entre agentes de elos selecionados da cadeia produtiva**

Na transação T1, há o fluxo de insumos para “dentro da porteira”, a jusante, e informações sobre a aplicação e uso destes insumos, no sentido contrário. Este é também o fluxo dos recursos financeiros necessários para a aquisição. Na transação T2, há o fluxo de animais para “fora da porteira”, a jusante, e o fluxo de informações e recursos financeiros, no sentido contrário.

### 5.6.1 Transação T1

Na agropecuária, a demanda por insumos é intensificada em algumas épocas do ano. De acordo com o tipo do insumo, o aumento da demanda pode ocorrer na época das chuvas ou da seca. Outros fatores, que não os climáticos, podem também determinar esta variação da demanda. Os prazos definidos pelos atores estatais para a vacinação do rebanho também determinam o incremento na aquisição de vacinas, nos meses próximos à data limite.

Com a preocupação generalizada em relação à sanidade animal, um rol de vacinas é ofertado aos pecuaristas pelas empresas fornecedoras de insumos. Estas vacinas apresentam-se como soluções para as orientações provenientes dos órgãos de apoio e assistência, e mesmo prescrições dos órgãos estatais, para a diminuição de ocorrências em regiões produtoras específicas. Estas vacinas são indicadas na figura 5.15.



**Fonte: Dados da pesquisa.**

**FIGURA 5.15 – Tipo de vacinas usadas no rebanho bovino**

As transações entre produtores rurais e fornecedores de insumos ocorrem em épocas específicas do ano, e portanto, o intervalo de tempo entre elas é considerável.



Para alguns tipos de vacina, de sementes de forrageiras, semens e materiais de inseminação, e ainda itens utilizados na benfeitoria das propriedades, como cercas, cochos, e mesmo roçadeiras e grades, verifica-se uma baixa recorrência na efetivação das transações no tempo. Isto significa que os custos fixos médios associados à coleta de informações e elaboração do contrato podem se tornar altos, principalmente se forem complexos, como é o caso da aquisição de serviços de genética e de tratores com maior tecnologia incorporada.

Outro elemento importante, derivado da constatação que a frequência na aquisição de alguns tipos de insumos é baixa, trata-se do papel secundário da reputação, enquanto constrangimento que limita a ação oportunista. Um grande número de pecuaristas, na visão das empresas fornecedoras de insumos, adquire os produtos e/ou serviços, baseados em outros critérios, que não a fidelidade, como mostra a tabela 5.5.

**TABELA 5.5 – Critério para a compra utilizado na aquisição de insumos agropecuários**

Critério	Segmentos			
	Benfeitorias	Reprodução e Melhoramento Genético	Tratores e Veículos	Produtos Veterinários e Pastagens
<b>Preço</b>	-	11,11%	16,67%	33,33%
<b>Qualidade</b>	100%	66,67%	66,67%	55,56%
<b>Fidelidade</b>	-	22,22%	16,67%	11,11%

Fonte: Dados da pesquisa.

Para as empresas que ofertam bens e/ou serviços destinados à benfeitoria das propriedades, a fidelidade é praticamente nula. O elemento crucial é a qualidade, que abarca diversas definições, podendo mesmo significar a existência prévia de informações sobre o produto que somente seriam obtidas após seu manuseio. A existência deste tipo de informação pressupõe o investimento das empresas em marcas, ou a criação de reputação. Este último elemento pode até mesmo existir, pois o primeiro é praticamente inexistente, dado que os fatores que diferenciam os produtos das empresas deste segmento são apenas a tecnologia incorporada ao produto, para 80% delas, e a exclusividade via registro de patente, para outras 20%, sendo que a marca não é citada por nenhuma das empresas fornecedoras de benfeitorias.

As empresas que ofertam itens para a reprodução e o melhoramento genético do rebanho, por sua vez, crêem que a fidelidade é o segundo principal critério utilizado pelos pecuaristas, depois da qualidade. É neste segmento que a fidelidade parece ser maior, o que pode indicar a construção de reputação. Efetivamente, neste segmento as transações ocorrem com maior frequência que no segmento de tratores e veículos, e os contratos são mais complexos que no segmento de produtos veterinários e pastagens.

No segmento de tratores e veículos, as compras dão-se num intervalo considerável de tempo. A reputação, neste segmento, demora mais a ser construída que em outros, cuja frequência é menor. Entretanto, como o fornecimento dos produtos neste segmento ocorre preponderantemente com pagamento à prazo, dado o alto preço unitário de cada item, os procedimentos de cadastro, aval e comprovação das exigências mínimas necessárias para a liberação do crédito impõem aos pecuaristas elevados custos de transação na primeira aquisição, diminuindo nas seguintes, pois as informações relevantes para a celebração de um novo acordo de troca já estarão disponíveis, nos registros de como foram processadas as transações anteriores. Este é um dos motivos pelo qual a fidelidade é um critério relevante neste segmento. Outro motivo pode ser encontrado na estratégia das empresas deste segmento, de ofertar serviços agregados ao bem. Manutenção preventiva, garantia, e cursos de operação são fornecidos aos compradores, o que favorece a criação de vínculos, além dos estritamente econômicos, entre compradores e vendedores.

Apesar da frequência das transações ser maior na aquisição de sal mineral, rações, vermífugos, sementes e vitaminas, a fidelidade parece ser importante apenas para um, em cada dez pecuaristas. Como explicar a ausência de reputação em transações que ocorrem frequentemente? Uma primeira aproximação mostra que o preço é um critério importante para 33,33% dos compradores. Aliado a isto, está a existência de marcas, o que diminui o custo de obtenção de informações, e permite que o comprador pesquisa nas empresas do setor o menor preço. Outro elemento que deve ser levado em conta é a baixa especificidade dos ativos.

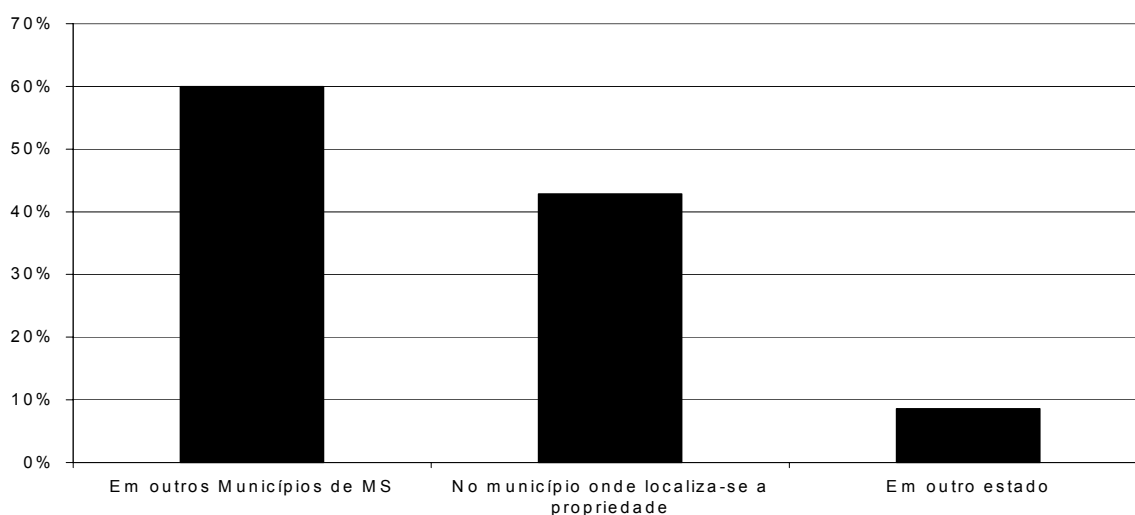
Os ativos são específicos se o retorno associado a eles depende da continuidade de uma transação específica. Assim, quanto maior a especificidade dos

ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente, e portanto, maiores serão os custos de transacionar.

A especificidade dos ativos necessários para realizar a transação T1 é baixa (e portanto, os custos de transação devem ser menores) pois os ativos das empresas fornecedoras de insumos não são específicos para apenas um ou mais pecuaristas, mas para todo o mercado. De fato, as compras de insumos são compras planejadas, cujos níveis de dispêndio podem ser mensurados previamente, e há um nível significativo de concorrência entre as empresas do setor.

Questionadas sobre a existência de produtos como aqueles que são comercializados pela própria empresa em empresas concorrentes, apenas 12,5% dos fornecedores de insumos responderam ter produtos exclusivos. Um grupo de 71,88% dos respondentes informou comercializar produtos que podem facilmente ser encontrados em outras empresas, e 15,63% informaram que apenas alguns produtos são similares aos produtos vendidos em outras empresas do setor.

Estes dados clarificam o comportamento dos pecuaristas, que devido a ausência de custos significativos para aquisição de insumos em outras localidades, recorrem à compra de fornecedores que não estão situados em seu município, como indica a figura 5.16.



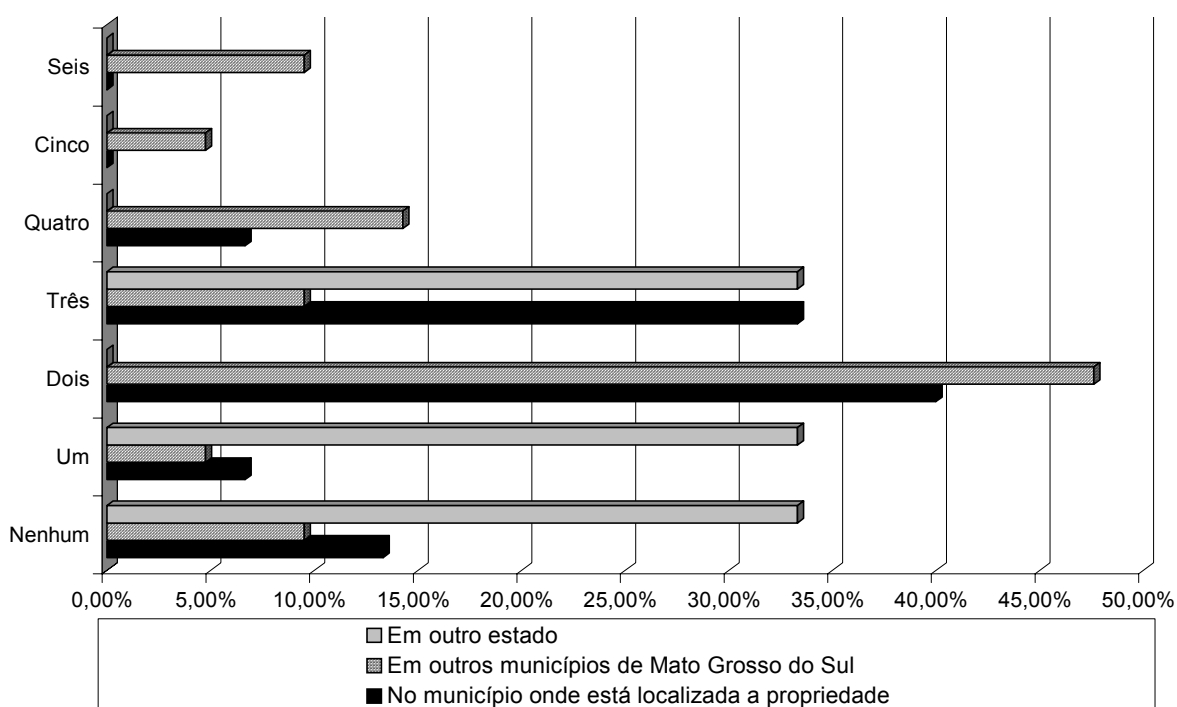
\* Respostas múltiplas

Fonte: Dados da pesquisa.

**FIGURA 5.16 – Localização de empresas nas quais os pecuaristas adquirem insumos\***

As compras, quando realizadas fora de Mato Grosso do Sul, ocorrem nos estados de São Paulo, e em menor grau, Minas Gerais. As filiais de empresas fornecedoras de insumos, que representam 31,25% do total, informaram que a matriz localiza-se no estado de São Paulo, o que parece indicar uma grande participação das empresas paulistas no fornecimento de insumos para os pecuaristas de Mato Grosso do Sul, seja direta ou indiretamente.

Quase a metade dos pecuaristas adquire insumos de ao menos duas empresas situadas em outros municípios, que não aquele onde está localizada a propriedade rural. Isto é indicado na figura 5.17. Aproximadamente 40% deles adquire insumos de empresas localizadas no mesmo município onde se localiza a propriedade, e no que se refere àqueles que compram de empresas situadas outros estados, 66,66% compram ao menos de até três empresas.



Fonte: Dados da pesquisa.

**FIGURA 5.17 – Número de fornecedores e localização**

O fornecimento de produtos exclusivos ocorre, em sua maior parte, no segmento de reprodução e melhoramento genético. Uma em cada três empresas deste

segmento informaram que ofertam produtos que não podem ser encontrados em outras empresas. A estrutura de mercado deste segmento é singular, em relação àquelas outras identificadas no elo fornecedor de insumos. A classificação das estruturas de mercados dos segmentos é mostrada no quadro 5.7.

**QUADRO 5.7 – Classificação dos mercados para o elo fornecedor de insumos**

<b>Segmento</b>	<b>Classificação</b>	<b>Características</b>
Benfeitorias	Oligopólio concentrado	Elevada concentração, produto homogêneo ou de baixa diferenciação, barreiras técnicas consideráveis para alguns produtos
Reprodução e Melhoramento Genético	Oligopólio competitivo	Alta concentração com presença de franja competitiva, produtos diferenciados, barreiras de diferenciação
Tratores e veículos	Oligopólio diferenciado	Elevada concentração, produto diferenciado, barreira de diferenciação reforçando barreiras técnicas
Produtos veterinários e pastagens	Oligopólio concentrado	Razoável concentração, produtos homogêneos ou de baixa diferenciação, elevadas barreiras técnicas para alguns produtos

Fonte: Dados da pesquisa.

Frente às características dos agentes e das transações, o mecanismo de governança que poderá propiciar menores custos de transação parece ser o mercado *spot*. O fator decisivo para esta caracterização é a baixa especificidade dos ativos (mesmo havendo poucas empresas fornecedoras de insumos em alguns segmentos), pois os custos de transação não são tão altos para que os pecuaristas precisem trazer para “dentro da porteira” a fabricação de alguns insumos, dado que há no mercado empresas que ofertam estes produtos a custos de produção menores.

É evidente que ações estratégicas, como a aquisição conjunta de insumos a menores preços, pode estimular a adoção de outros mecanismos, como contratos de fornecimento mais elaborados. Contudo, apenas um em cada cinco pecuaristas informaram adquirir ou já ter adquirido insumos em parceria com outros produtores, e apenas 5,71% acreditam que a criação de uma cooperativa poderia melhorar a sua relação com empresas fornecedoras de insumos.

### **5.6.2 Transação T2**

Para níveis mais elevados de especificidade de ativos, a forma organizacional mais eficiente deixa de ser o mercado, e caminha no sentido da

integração vertical, dado o maior controle necessário para que a transação possa se realizar. Assim, entre o mercado e a hierarquia várias formas vão-se delineando, como acordos de sub-contratação, sistemas de empréstimos e concessões, *joint ventures*, entre outras.

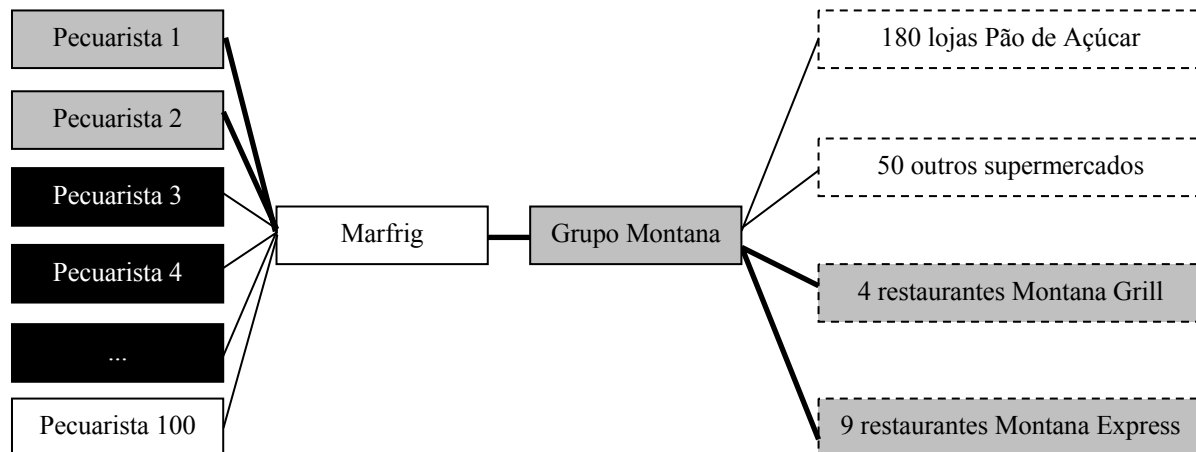
O caso do Projeto Montana Premium Beef mostra a construção de uma estrutura de governança capaz de dar conta das especificidades de ativos físicos, ativos humanos, e de marca envolvidos na transação. Frente ao objetivo da empresa foco (o grupo Montana), de ofertar carne com qualidade em volume e regularidade compatíveis com os mercados diferenciados que atendem, tornou-se necessária a adoção de mecanismos de controle, em pontos chave de sua cadeia de suprimentos.

Para que a coordenação fosse eficiente, ou seja, pudesse ser realizada aos menores custos de transação para os agentes, foram adotados padrões, e incentivos ao cumprimento destes padrões, para os fornecedores do grupo. Portanto, os pecuaristas que foram inseridos no projeto recebiam um prêmio de 2% a 3% sobre a arroba do dia para machos, e também um valor situado entre 4% e o preço de arroba do boi para fêmeas, para o fornecimento de animais com o padrão exigido.

Este padrão requeria novilhos com até 4 dentes, com peso mínimo de 250 kg de carcaça para macho e 190 kg para fêmea, com uma cobertura mínima de 3 mm de gordura. Frente aos investimentos necessários para a obtenção de animais com estas características, em ativos físicos e humanos, criou-se uma dependência do retorno associado a eles à realização da transação. É evidente que o animal nestas condições poderia ser transacionado com frigoríficos que não fazem parte do programa. Contudo, a alocação de recursos, e a tecnologia do processo, provenientes do investimento, não seriam as formas mais eficientes de organização para a obtenção de lucros maiores. Ou seja, somente fornecendo para os parceiros do projeto, os pecuaristas obteriam quase-rendas que continuariam motivando a produção de animais nos padrões indicados. A quase-renda, nesse contexto, é definida como a diferença entre o retorno de um ativo empregado em uma transação específica e seu retorno em outro emprego alternativo, neste caso específico, a transação com frigoríficos que não fazem parte do projeto. A existência da quase-renda depende da continuidade das relações, o que estabelece entre as partes envolvidas uma posição particularmente estratégica no processo de barganha.

A especificidade de marca impõe um alto controle em todas as etapas da fabricação, e em todas as etapas de fornecimento. Isto ocorre pois a função da marca é prover o consumidor com informações sobre o produto que somente seriam obtidas após o consumo. Assim, para que as informações que a marca transmite sejam consideradas críveis, o processo produtivo é observado pela empresa foco, assumindo assim contornos de uma espécie de controle vertical, tal como acontece na gestão da cadeia de suprimentos.

A noção de *supply chain management* (SCM), ou gestão da cadeia de suprimentos, pressupõe o controle dos processos fundamentais do negócio desde os usuários finais até os fornecedores iniciais, e a existência de uma firma central que integra e gerencia determinados relacionamentos. O nível de integração no Projeto Montana Beef era relevante, sendo que o Grupo Montana possuía fazendas e restaurantes. O controle por meio de gerenciamento e monitoramento também era considerável, como mostra a figura 5.18.



Legenda:

- Membros da Associação Sul-Matogrossense de produtores de Novilhos Precoces (ASPNP)
- Empresas do Grupo Montana
- Não-membros da ASPNP
- Processos integrados e/ou ativamente gerenciados pela empresa foco
- Processos monitorados pela empresa foco

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FRANCO (2002b) e FRANCO (2003b).

**FIGURA 5.18 – Relacionamentos inter-empresariais no Projeto Montana Beef**

O controle estratégico de parte do fornecimento, por meio da integração vertical, permite à empresa foco suprir contratos de suprimento regular, sem o risco de falhas no fornecimento da matéria-prima. Os outros relacionamentos, monitorados pela empresa foco, visam à obtenção e fornecimento de produtos dentro dos padrões pré-definidos. Apesar do controle ser menor nestes relacionamentos, ele é suficiente para incentivar os participantes a continuarem no projeto, em vista da maior lucratividade e competitividade, objetivos de qualquer iniciativa de SCM.

Na indústria frigorífica, a posição do estoque dentro do canal de distribuição pode ser utilizada como estratégia empresarial para a comercialização dos produtos. Assim, frigoríficos que possuem na carteira de clientes grandes empresas importadoras nos países europeus, normalmente adquirem gado bovino dentro de algum padrão que preencha requisitos mínimos, tais estar cadastrado no SISBOV. Sabendo que nem todos os pecuaristas que fornecem animais para abate podem entregar produtos que cumpram estas exigências, algumas empresas irão optar por uma estratégia de integração vertical à montante, adquirindo assim propriedades rurais que garantirão o abastecimento para o grupo de clientes europeus dentro das quantidades e do prazo acertado. Esta estratégia é adotada por grandes grupos da indústria frigorífica sul-mato-grossense, de acordo com SOUZA FILHO e BATALHA (2001). Uma representação gráfica da formação de estoques no canal de distribuição é mostrada na figura 5.19.



**FIGURA 5.19 – Estoque no canal de distribuição (indústria frigorífica integrada verticalmente)**

Contudo, o controle hierárquico não é a estrutura de governança dominante na cadeia, sendo encontrada apenas em sub-sistemas específicos. As transações ocorrem via mercado *spot*, com o preço da arroba sendo determinado pelo



frigorífico. Não parece haver especificidades de ativos suficientes para que ocorra a “transformação fundamental<sup>34</sup>” entre pecuaristas e frigoríficos, já que 82,86% dos produtores vendem gado para mais de uma empresa.

### **5.7 Considerações finais**

Desde as reformas econômicas realizadas no início da década de 90, a maior parte das empresas envolvidas no agronegócio da carne bovina tem estabelecido parâmetros diferenciados para competir em um ambiente marcado pelos processos de reestruturação agroindustrial. Ao abandonarem estratégias adaptadas a ambientes com elevadas taxas de inflação e livres de concorrência internacional, as empresas inseridas no agronegócio da carne ampliaram sua participação no mercado global, tornando o Brasil líder em exportações de carne bovina.

O estado de Mato Grosso do Sul ocupa posição privilegiada neste contexto. Além de maior produtor de gado bovino do Brasil, o estado conta com altos índices de produtividade na atividade pecuária.

Apesar deste panorama favorável, problemas ainda existem. Relações conflituosas entre agentes econômicos, ausência de técnicas profissionais de gestão do empreendimento rural, e a falta de coordenação em sistemas estratégicos mais amplos, fazem com que ocorram lacunas na melhoria da competitividade do encadearamento produtivo.

---

<sup>34</sup> A transformação fundamental é a dependência estabelecida a partir da aquisição de ativos específicos para uma transação. Caso esta transação não ocorra, o ativo não terá outra finalidade, sendo portanto necessária a continuidade do contrato, mesmo sob condições desfavoráveis para um dos agentes, para que o prejuízo não se torne maior.

## **6 A REDE DE RECURSOS DE PODER DA BOVINOCULTURA DE CORTE EM MATO GROSSO DO SUL**

### **6.1 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 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. Isto ocorre pois existem falhas de mercado, e estas falhas tornam-se o espaço de atuação dos atores estatais.

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].”

Diante disto, procurou-se analisar neste capítulo 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 MS. Pretende-se lançar luz ao processo de institucionalização destes processos políticos, 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.

O capítulo encontra-se dividido em seis seções. Após esta introdução, é analisado o processo de gênese da rede, e na seção três, como se deu a institucionalização da rede de poder, consolidada por meio do Programa Cadeia da Carne Bovina de Mato Grosso do Sul. Na quarta seção, discute-se, com base nas atas das reuniões das diversas instâncias de discussão do programa supracitado, as características da rede. A sua função é explorada na quinta parte deste capítulo. Por fim, algumas reflexões finais são apresentadas na sexta seção.

## **6.2 Desvendando a origem da cooperação**

### **6.2.1 Atores compartilhando crenças e valores**

Quais motivos seriam responsáveis pela articulação de atores que, durante os últimos anos, vem 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 econômica. 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 HAGUENAUER (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 pelo aquisição de conhecimentos e novas habilidades ao longo do tempo.

Neste sentido, seriam consideradas competitivas as firmas que adotassem estratégias mais adequadas ao padrão de concorrência setorial. Estes padrões, segundo FERRAZ, KUPFER e HAGUENAUER (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 estes padrões mudam no tempo, como indica o quadro 6.1.

**QUADRO 6.1 – Aspectos da pecuária de corte nas duas últimas décadas**

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

Fonte: Adaptado de MICHELS, SPROESSER e MENDONÇA (2001).

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.

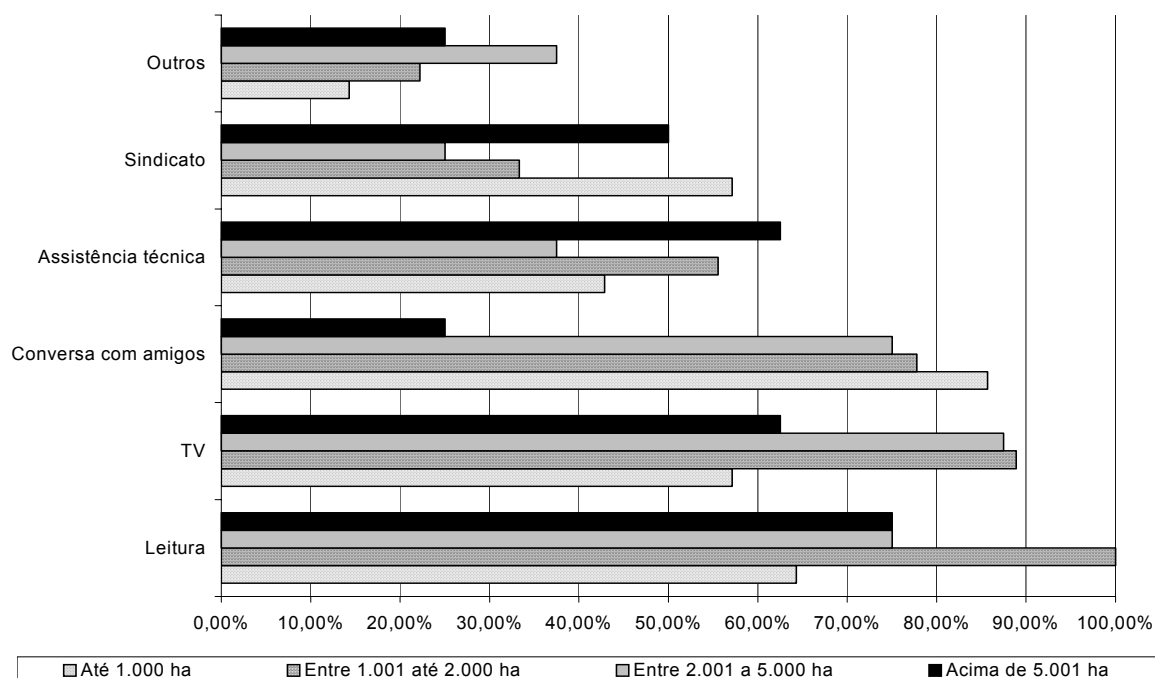
Os fatores internos que conduzem à mudança, por sua vez, consistem de novas “visões de mundo” incorporadas pelos pecuaristas. A adoção de técnicas mais avançadas de gestão, que conduzem a maior produtividade, e a presença do fazendeiro no *locus* da tomada de decisão, são decorrências da mudança de postura 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.

Estes resultados são corroborados, em parte, pelos resultados encontrados nesta pesquisa. De fato, um grupo relevante de pecuaristas obtém informações e novos conhecimentos por meio da televisão e de conversa com amigos (figura 6.1). Mas a maior parte dos respondentes informou utilizar a leitura como o principal meio de obtenção de informações/conhecimentos sobre o negócio.

A média das respostas mostra que 75,61% dos pecuaristas buscam na leitura novos conhecimentos e informações, e que 73,13% utilizam a televisão como meio para realizar esta busca. Em terceiro lugar, está a conversa com amigos, citada por 68,29%

dos respondentes. Meios mais formais, como assistência técnica e sindicatos, foram lembrados por apenas 46,34% e 41,46%, respectivamente.



\* Respostas múltiplas

Fonte: Dados da pesquisa.

**FIGURA 6.1 – Meios utilizados pelos pecuaristas para obtenção de informações\***

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 liderança<sup>35</sup> 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,

<sup>35</sup> 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 consequentemente, influenciando na transformação das preferências.

dentre os 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 6.2 mostra estes grupos, e os atributos utilizados para realizar o agrupamento.

**QUADRO 6.2 – Grupos de pecuaristas e suas características**

Grupos		Características
<b>Foco na comercialização de gado</b>		Pecuaristas com foco principal na atividade de recria e engorda, que obtém 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
<b>Foco na produção</b>	<b>Produtores descapitalizados</b>	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).
	<b>Produtores capitalizados</b>	Produtores que valorizam e aplicam tecnologias de produção (genética, nutrição, sanidade animal, manejo, etc), porém são resistentes a utilizar as ferramentas gerenciais mais sofisticadas.
<b>Foco em resultados</b>		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).

A premissa adotada para identificar os disseminadores de novos conhecimentos e informações é a que foi apresentada por CEZAR (2001), que considera estes pecuaristas bem sucedidos. Obviamente, haverão 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 aglutinação<sup>36</sup>, 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<sup>37</sup>. 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).

### 6.2.2 A gênese da rede: Atores, interesses e institucionalização

DAUGBJERG (1997a) 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 (1997a), 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

---

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> 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).



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. 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. Além disto, também conforma no período uma forte caracterização de organização paraestatal, como mostra o quadro 6.3.

### QUADRO 6.3 – 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 produtividades 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.

Portanto, 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 6.4).

#### QUADRO 6.4 – 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](http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/mapauds_uf.asp) Acesso em: 21 jun. 2004.

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 e 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.

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 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.

### 6.3 A rede política territorial da carne bovina

O momento posterior à formação da rede foi caracterizado 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 6.5.

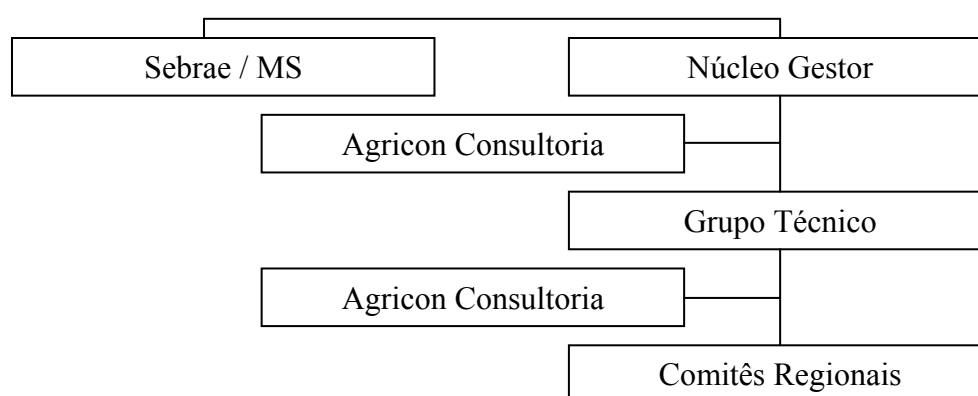
**QUADRO 6.5 – Detalhamento dos atores em rede**

<b>Natureza</b>	<b>Elo da Cadeia</b>	<b>Atores</b>
<b>Representantes dos atores produtivos</b>	<b>Insumos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação Brasileira das Indústrias de Suplementos Minerais (ASBRAM)</li> </ul>
	<b>Produção primária</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação Sul-Matogrossense de Produtores de Novilho Precoce (ASPNP)</li> <li>• Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (ACRISSUL)</li> <li>• Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL)</li> </ul>
	<b>Indústria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS)</li> <li>• Sindicato das Indústrias de Frios, Carnes e Derivados (SICADEMS)</li> </ul>
	<b>Distribuição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação Sul-Matogrossense de Supermercados (AMAS)</li> </ul>

<b>Organizações públicas e paraestatais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Brasil</li> <li>• Delegacia Federal de Agricultura no Estado de Mato Grosso do Sul (DFA/MS)</li> <li>• Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)</li> <li>• Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)</li> <li>• Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT)</li> <li>• Secretaria de Estado de Produção e Turismo de Mato Grosso do Sul (SEPROTUR)</li> <li>• Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)</li> </ul>
---	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

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, 1997a). 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 6.2.

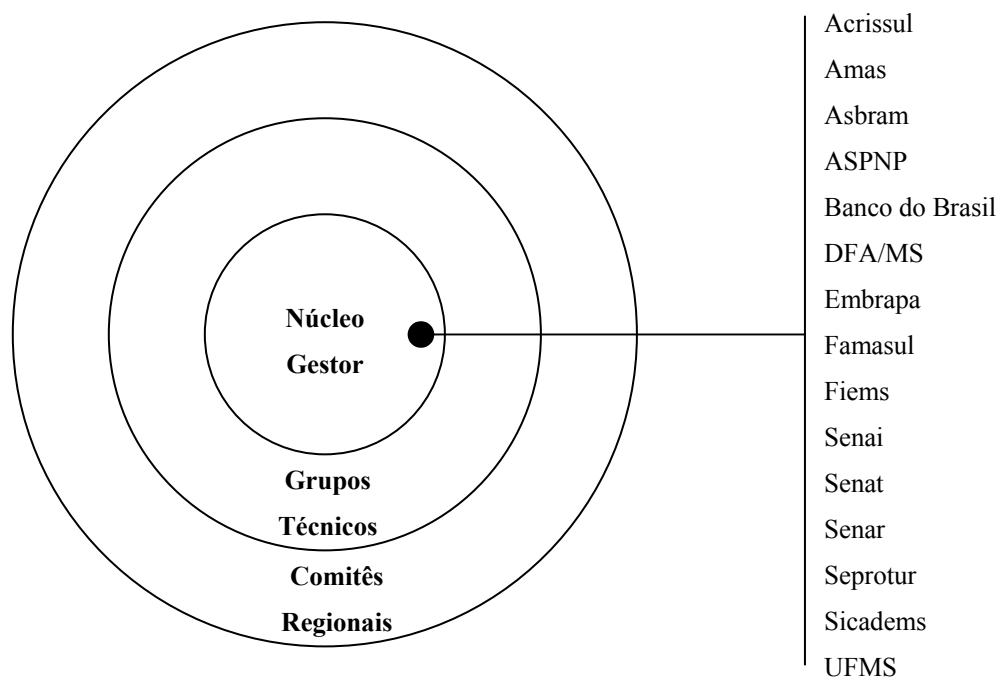


Fonte: SEBRAE/MS e FAPEC (2004).

**FIGURA 6.2 – Instâncias de discussão na rede**

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 (figura 6.3).



Fonte: Autor.

**FIGURA 6.3 – Centralidade na rede de poder**

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.

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. Estes atores consideram 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, da qual outras organizações podem tirar proveito. No 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.

#### **6.4 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 6.5 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. Este 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 a tabela 6.1, 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.



**TABELA 6.1 - Cursos previstos e oferecidos e pessoas capacitadas**

<b>CURSOS</b>	<b>Previstos</b>	<b>Oferecidos</b>	<b>Variação</b>	<b>Pessoas Capacitadas</b>
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
<b>TOTAL</b>	<b>218</b>	<b>259</b>	<b>19%</b>	<b>4808</b>

Fonte: SEBRAE/MS e FAPEC (2004).

A entrada tardia do Senat no núcleo gestor ocorreu pois não havia 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 consta na tabela 6.1. 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.

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.

### **6.5 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.

A ampliação da frequência 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 cooptados pelos atores que ocupam posições centrais na rede, e tornaram-se membros, disputando e distribuindo recursos com os outros atores.

## **7. REDES E RECURSOS DE PODER: ANÁLISE COMPARADA**

### **7.1 Introdução**

Os dois casos discutidos anteriormente são agora analisados em conjunto. Evidentemente, o esforço realizado neste capítulo não consiste em reduzir a riqueza dos casos a algumas poucas variáveis, que possam ser comparadas. Assim, este capítulo retoma as proposições teóricas iniciais da pesquisa, visando a testá-las empiricamente.

Após esta introdução, na segunda seção deste capítulo, é feita uma avaliação das características estruturais das redes estudadas. Isto é feito a partir de um modelo teórico, proveniente dos trabalhos de RHODES e MARSH (1990), BLØMHANSEN (1997), e DOWDING (2001), que preconiza a existência de diversas configurações distintas de arranjos de redes. Na terceira seção deste capítulo, a relação entre ambiente institucional e estrutura organizacional é explorada.

### **7.2 Características estruturais**

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 poderia não 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 quadro 7.1, as evidências empíricas são confrontadas com as proposições modelo utilizado.

### 7.2.1 Número de membros

A rede de poder territorial da bovinocultura de corte tem número de membros limitado<sup>38</sup>. 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. Este foi o caso do Senat, cuja entrada foi discutida e aprovada pelas organizações centrais da rede, em junho de 2003, e que posteriormente assumiu importante papel no que tange a treinamento e capacitação de indivíduos de outras organizações<sup>39</sup>.

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).

---

<sup>38</sup> Detalhes na seção 6.3 deste trabalho.

<sup>39</sup> Detalhes na seção 6.4 deste trabalho.

**QUADRO 7.1 – Características estruturais das redes de poder**

	Estrutura ideal (extremo do <i>continuum</i> )	Resultados do estudo empírico		Estrutura ideal (o outro extremo do <i>continuum</i> )
Características	<b>Comunidade Política</b>	<b>Bovinocultura de Corte</b>	<b>Bovinocultura Leiteira</b>	<b>Rede Difusa</b>
<b>Número de membros</b>	Limitado	Limitado	Relativamente elevado	Grande número de membros
<b>Valores dos atores</b>	Compartilhados	Compartilhados	Distintos	Distintos
<b>Objetivos da integração</b>	Barganha e negociação	Barganha e negociação	Barganha	Consulta
<b>Interação</b>	Frequente	Frequente	Instável	Instável
<b>Recursos de poder dos atores</b>	Equivalentes	Equivalentes	Desiguais	Desiguais
<b>Definição dos limites da rede</b>	Reconhecimento mútuo	Reconhecimento mútuo	Livre entrada e saída	Livre entrada e saída
<b>Institucionalização</b>	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 pelo autor a partir de RHODES e MARSH (1990), BLØM-HANSEN (1997), e DOWDING (2001).

### 7.2.2 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.

### 7.2.3 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<sup>40</sup>.

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.

### 7.2.4 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, como indicam as atas analisadas neste trabalho<sup>41</sup>. Após a reunião prevista, novo encontro era agendado, visando a resolver questões e avaliar o andamento de tarefas distribuídas aos membros da rede.

Como vimos na seção 7.2.3, a rede de poder láctea é caracterizada pela interação instável, gerada pela disputa conflituosa no processo de negociação inter-organizacional.

### 7.2.5 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.

---

<sup>40</sup> Detalhes na seção 6.2.1 deste trabalho

<sup>41</sup> Detalhes na seção 1.3.2 deste trabalho.



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.

### **7.2.6 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<sup>42</sup>. 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.

### **7.2.7 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

---

<sup>42</sup> Detalhes na seção 6.3 deste trabalho.

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.

Outras propostas de políticas, com limites cinzentos e ambíguos, estão sujeitas a todo tipo de contingências. Dado que as decisões de políticas públicas, segundo SKOCPOL (1992), podem ser entendidas como alocações de benefícios entre grupos demandantes, a inclusão do leite no programa social do governo favoreceu os pecuaristas, mas, também, os laticínios, pois é diretamente deles que o governo do estado adquire o produto. Assim, mesmo sendo duramente criticados nas sessões da CPI, os laticínios tornaram-se peça-chave na intervenção governamental, devido ao poder de representação de seu ator coletivo.

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.

### **7.3 Ambiente institucional e estruturas organizacionais**

As organizações estão inseridas em diferentes contextos institucionais, que são criados e modificados no decorrer do tempo. Este amplo ambiente institucional que emoldura a vida organizacional também influencia no desenho das organizações, na identidade e cultura organizacional, e nas atividades rotineiras das companhias (MEYER, 1994).

Esta premissa pode ser corroborada a partir dos casos estudados neste trabalho. As mudanças no ambiente institucional, que geram um novo contexto competitivo, posteriormente cristalizado e assumido como dado pelas organizações, são elementos que influenciam sobremaneira a alocação e realocação de recursos entre os atores da rede, mudando assim a própria organização.

De fato, desde as reformas econômicas realizadas no início da década de 90, a maior parte das empresas envolvidas no agronegócio da pecuária bovina passou a competir em um ambiente marcado pelos processos de reestruturação agroindustrial.

Frente ao novo contexto institucional, novas estratégias foram traçadas, incluindo o redesenho organizacional.

A trajetória adotada pelas organizações das redes estudadas, contudo, é bastante diferente, principalmente em decorrência da trajetória estabelecida ainda nos primórdios da atividade pecuária no Brasil.

Talvez a indicação mais evidente deste argumento seja as características estruturais das redes de poder cristalizadas em nível territorial, discutidas na seção anterior. Enquanto a rede láctea é pouco densa e caracterizada por demandas difusas, a rede de poder da bovinocultura de corte revela atores com crenças compartilhadas, principalmente sobre como o desempenho individual pode afetar toda a competitividade do encadeamento produtivo.

Isto é essencialmente importante para um encadeamento cuja participação no mercado global é significativa. Problemas sanitários em apenas um animal do rebanho podem comprometer seriamente toda a cadeia produtiva (como o surgimento de novos focos de aftosa, cuja consequência foi a restrição de diversos países a importações de carne brasileira, no ano de 2005).

Para lidar com problemas como este, o uso compartilhado de recursos e habilidades pôde ser visto na rede de poder da bovinocultura de corte. A estrutura desta comunidade política, caracterizada pelo equilíbrio de recursos entre os atores (resumidos no quadro 7.2), permitiu que fossem alcançados resultados políticos potencialmente úteis às organizações em rede.

Isto significa a manutenção ou incremento de recursos diferenciados, dado que o balanço de poder entre os atores não torna atraente a contenda adversarial, mas sim, a coordenação de esforços. Conseqüentemente, ocorre a manutenção de competências essenciais baseadas em recursos, pois cada organização percebe que a busca de sua permanência no mercado necessariamente depende do sucesso coletivo das demais organizações do encadeamento. A continuidade de operações complementares, levadas a cabo por outros atores na rede, é importante na estratégia das organizações.

O aumento nas exportações é emblemático. Alguns fatores foram determinantes para esse aumento. Os focos de doenças nos rebanhos de países fornecedores de carne no mercado mundial, como EUA, Europa e Austrália, abriram novos mercados aos fornecedores brasileiros, que estavam conjuntamente aptos a tender

esta nova demanda. O incremento das exportações favorece diretamente não apenas a atividade pecuária, mas também a agroindústria e as empresas de distribuição agroexportadoras.

No entanto, ainda não há elementos que comprovem que estes mercados estejam fidelizados. A diferenciação de produtos é apontada como um foco para a atuação das estratégias empresariais, por ser valorizada no mercado internacional (LIMA FILHO et al., 2003). Boi orgânico, criação a pasto, nelore precoce, vitelo, são produtos diferenciados apresentados por algumas organizações no estado de MS.

Avanços também foram obtidos na diminuição das perdas ocorridas no transporte entre a produção primária e indústria, a partir do uso compartilhado de recursos dos atores da rede. As perdas no trajeto fazenda-frigorífico são derivadas principalmente de contusões, lesões e estresse, que poderiam ser diminuídas com o uso de técnicas no transporte de animais. Freteiros e condutores foram treinados pelo Sest/Senat, utilizando a capilaridade dos sindicatos rurais do interior. Esta ação tem como efeito direto a ampliação no aproveitamento das carcaças bovinas. Assim, a maior qualificação nos serviços de transporte pôde aumentar a competitividade da cadeia como um todo.

**QUADRO 7.2 – Recursos de poder na rede territorial da bovinocultura de corte**

<b>RECURSOS DE PODER</b>					
	<b>Políticos</b>	<b>Financeiros</b>	<b>Tecnológicos</b>	<b>Organizacionais</b>	<b>Jurídicos</b>
<b>Estado / para-estatal</b>	<p><i>Status</i> público (Sebrae)</p> <p>Disponibilidade de recursos monetários para investimento na rede (Sebrae)</p>	<p>Programa de Expansão de áreas Agrícolas de MS (Governo estadual)</p> <p>Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens cultivadas em MS (Governo estadual)</p>	<p>Tecnologia gerencial (Sebrae)</p> <p><i>Know-how</i> de transferência de conhecimento (Sebrae)</p>	<p>Instalações para reuniões entre atores (Sebrae)</p> <p>Palestras e contatos pré-estabelecidos (Sebrae)</p>	
<b>Pecuária</b>		<p>Fundo-Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)</p> <p>Programa de Expansão de áreas Agrícolas de MS (Expansul)</p>	<p>Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens cultivadas em MS (Repasto)</p>	<p>Parceria (ASPNP)</p> <p>Embrapa Gado de Corte</p> <p>Economias de escopo</p>	

<b>Indústria</b>		<p>Renúncia fiscal do governo estadual (ICMS)</p> <p>Aumento das exportações</p>		<p>Integração vertical parcial a montante</p> <p>Ganhos de produtividade</p>	<p>Legislação vigente permite a criação de novas empresas sediadas em instalações físicas de firmas já encerradas (sonegação de INSS e empresas “laranjas”)</p> <p>Liminar favorável a inconstitucionalidade da exigência de recolhimento da contribuição dos produtores rurais ao Funrural (mesmo assim, a indústria praticava o desconto da contribuição no pagamento ao produtor)</p>
<b>Distribuição</b>		<p>Economias de escala</p>	<p>Certificação (Carrefour)</p> <p>Emprego gerencial de tecnologia da informação (TI)</p>	<p>Parceria (ASPMP)</p> <p>Poder de barganha</p> <p>Concentração econômica</p> <p>Marcas próprias</p> <p>Menores margens nos produtos cárnicos estimulam “tráfego” entre gôndolas</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os itens limitantes ao melhor desempenho da atividade pecuária é a baixa qualidade das pastagens e o alto custo em mantê-la, ou melhorá-la. Os pecuaristas lidam com a falta de recursos próprios, e a incapacidade de investir na fazenda, no caso de pequenas propriedades (SEBRAE/MS; FAPEC, 2003).

Nesse contexto, o governo do estado de MS (por meio de sua secretaria responsável pela produção), assumiu posição central na rede ao alocar recursos financeiros no Repasto e no Programa de Expansão das Áreas Agrícolas de MS. Estes programas, passíveis de serem utilizados pelos pecuaristas, respondem às demandas explicitadas no parágrafo anterior.

Os recursos do “elo perdido”, como é denominada a indústria frigorífica em ata do núcleo gestor, são utilizados estrategicamente para a manutenção das relações de dependência, estabelecidas com os demais atores da rede. Identificou-se nesta pesquisa que grandes grupos da indústria frigorífica recorrem à estratégia de integração vertical a montante, e que alguns deles possuem frota própria de caminhões para transporte de gado bovino, um claro movimento de integração a jusante.

A atuação do ator coletivo da indústria frigorífica na rede é primordialmente pautada na importância econômica desta indústria para o setor. Assim, o envolvimento industrial nas decisões coletivas é reduzido (SEBRAE/MS; FAPEC, 2003), e as demandas elevadas, ultrapassando algumas vezes, os limites da lei (PINTO, 2004a; PINTO, 2004b; MIRANDA, 2004).

Isto não é trivial. De fato, a posse e uso estratégico de recursos de poder mostra como resultado a notória prevalência dos interesses daqueles atores que são capazes de aumentar a dependência dos outros atores da rede por seus recursos (POWELL, 1990). Tal aspecto encontra similar na rede de poder territorial láctea.

Nesta rede, o comportamento é frequentemente adversarial, e o balanço de recursos de poder, desigual (vide quadro 7.3). A indústria de laticínios, composta por pequenas e médias empresas, enfrenta dificuldades na aquisição de matéria-prima e de mão-de-obra qualificada. O financiamento, quando utilizado, é apenas destinado à capital de giro. Esta indústria está voltada basicamente para a fabricação de produtos não diferenciados, destinados ao mercado que não se propõe a pagar um valor *premium* pela alta qualidade (OLIVEIRA; MICHELS, 2003).

**QUADRO 7.3 – Recursos de poder na rede de poder láctea**

<b>RECURSOS DE PODER</b>						
	<b>Constitucionais</b>	<b>Políticos</b>	<b>Financeiros</b>	<b>Tecnológicos</b>	<b>Organizacionais</b>	<b>Jurídicos</b>
<b>Estado / para-estatal</b>	Instrução Normativa nº 51					
<b>Pecuária</b>		<p>Organizações coletivas com elevado poder de aglutinação (SRCG, Acrissul, Famasul)</p> <p>Acesso a CPI traz visibilidade às reivindicações</p>	<p>Fundo-Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)</p> <p>Aquisições de leite pasteurizado, pelo governo estadual, destinadas a programas sociais</p>			
<b>Indústria</b>		Poder de representação (Silems)	<p>Prêmios sobre escala de produção</p> <p>Concessão de crédito para aquisição de equipamentos</p> <p>Postergação de pagamentos</p>	Emprego de práticas gerenciais (busca de fornecedores mais capacitados tecnologicamente)		



<p><b>Distribuição</b></p>			<p>Crescimento da demanda</p> <p>Aumento das exportações</p>	<p>Emprego de práticas gerenciais (busca de fornecedores mais capacitados tecnologicamente)</p> <p>Emprego gerencial de tecnologia da informação (TI)</p>	<p>Poder de barganha</p> <p>Ameaça de aquisição de produtos lácteos de outros estados</p> <p>Menores margens nos produtos lácteos estimulam “tráfego” entre gôndolas</p>	
----------------------------	--	--	--	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os principais problemas referentes à aquisição da matéria prima básica referem-se a oscilação da quantidade fornecida, dificuldades logísticas e inadequação do insumo à padrões mínimos de qualidade. Além disto, os laticínios não possuem vantagens absolutas de custo, pois não dispõem de melhor acesso à tecnologia (os equipamentos são antigos e estão em parte ociosos), recursos humanos (os poucos laticínios que contratam mão-de-obra de outros estados não encontram um diferencial competitivo relevante somente nesta contratação) e matéria-prima (a integração vertical não é uma opção estratégica e não há remuneração pela qualidade do leite, o que indica que o produto com características de *commodity* é suficiente para a industrialização).

OLIVEIRA e MICHELS (2003) mostraram que entre os anos de 1998 e 2001, o preço do litro de leite pago aos produtores rurais sul-mato-grossenses variou entre R\$ 0,20 e R\$ 0,30. Estima-se que o custo de produção esteja situado em torno de R\$ 0,25. Não havendo lucros que ultrapassem os custos de produção e oportunidade, na atividade pecuária, presume-se não haver investimentos em aquisição de novos recursos tecnológicos e/ou criação de novos mercados. Neste mesmo período, aproximadamente 50.000 produtores deixaram de fornecer para as 10 maiores empresas de laticínios do país. Entretanto, houve um aumento de 59,18% na produção média dos produtores rurais fornecedores destes laticínios, evidenciando assim que foram os pequenos que deixaram de transacionar (GOMES; LEITE; CARNEIRO, 2001).

Acompanhando esta tendência, o ambiente institucional tornou-se mais complexo com a Instrução Normativa 51, que prevê parâmetros mais rigorosos para detectar resíduos de antibióticos, contagem bacteriana e células somáticas no leite. Esta norma reforça o atual quadro de modificação da organização do trabalho na propriedade rural leiteira. Se por décadas persistiu o sistema de produção de leite, baseado na pequena propriedade rural, o atual contexto institucional reforça a sobrevivência de organizações que sejam capazes de alcançar índices de produtividade e qualidade compatíveis com os índices aceitos no mercado externo.

## **8. CONCLUSÕES**

### **8.1 A importância das instituições**

Na rede de poder da carne bovina, o fortalecimento dos vínculos institucionais aumentou a capacidade de intervenção, pois elementos como confiança e compromisso de longo prazo permitiu 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. Sendo que este arranjo foi desenhado a partir de práticas consideradas racionais no quadro institucional prevacente, e as organizações envolvidas aumentaram a posse de recursos, temos H1 corroborada.

Por sua vez, as características da rede de poder territorial láctea indicaram 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 interação, 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 mostram que 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 das evidências observadas na rede láctea sul-mato-grossense: a) os resultados políticos somente foram obtidos por não ameaçarem os interesses dos grupos econômicos que detêm recursos de poder 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 na arena política.

A importância dos recursos de poder na interação estratégica dos atores em rede é limitada pelas oportunidades e incentivos impostos pelo quadro institucional vigente. Na rede da bovinocultura de corte, a cristalização das percepções acerca do desempenho competitivo de toda a cadeia produtiva, e a maior complexidade do contexto institucional em nível territorial, tornaram as organizações mais colaborativas. Mais do que isto, elas passaram a cooperar.

A diferença entre colaborar e cooperar não é trivial. A colaboração pode ser entendida como o mútuo engajamento das organizações em um esforço coordenado para alcançar um objetivo comum. Por sua vez, a cooperação enseja uma clara divisão de tarefas, sendo cada organização responsável por uma parte do esforço coletivo. Assim, na cooperação as empresas buscam principalmente ampliar seus resultados, enquanto empresas decidem colaborar, pois compartilham as mesmas visões de mundo.

Os conflitos na rede de poder territorial láctea, e a cooperação na rede de poder territorial da bovinocultura de corte, podem ainda serem conseqüências da natureza das interações na rede. De fato, enquanto a rede de poder láctea emergiu como resposta ao elevado poder de barganha de laticínios e supermercados, uma característica endógena do encadeamento produtivo, a rede de poder da bovinocultura de corte se

institucionalizou, como um arranjo organizacional, a partir das supostas demandas de exigentes mercados consumidores e concorrentes competitivos, ambos situados no mercado externo. A racionalidade construída a partir desta visão da globalização, é um componente claramente exógeno, cuja (ampla) difusão pode ser previamente identificada nos extremos do encadeamento produtivo, a partir do discurso de lideranças, e dos meios de comunicação de massa.

Deste modo, cooperação e conflito podem ser vistos como resultado da interação, e das instituições socialmente construídas em determinado entorno. Estas instituições podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo (MARCH; OLSEN, 1993).

Os atores da rede láctea estudada neste trabalho adotam estratégias desconectadas do quadro institucional vigente. As visões de mundo nesta rede remetem às décadas passadas, quando o setor lácteo contava com a intensa participação governamental na arena econômica e política. Os resultados do agronegócio lácteo no entorno estudado, tanto em nível individual quanto coletivo, poderiam ser melhores. Ampliando a análise, ficou evidenciada até mesmo a exclusão de pequenos produtores da atividade. Isto corrobora H2.

Isto parece indicar que o ambiente institucional vigente, constituído por normas de produção de leite mais exigentes, reforça a sobrevivência das organizações com maior produtividade média e gestão mais eficiente. Isto se traduz na obtenção, por algumas organizações da rede, de recursos distintos, como contratos de fornecimento, prêmios por escala, e ainda, recompensas pela qualidade.

## **8.2 Sugestões para futuras pesquisas**

A noção de agronegócio, ou “*agribusiness*”, como foi cunhada originalmente na escola americana de Harvard, pressupõe a necessidade da incorporação da visão sistêmica em qualquer trabalho desenvolvido sobre o tema (DAVIS; GOLDBERG, 1957). A visão sistêmica é um recurso útil, que permite ao pesquisador abarcar em seus estudos, diferentes setores agrícolas ou agroindustriais, responsáveis em maior ou menor grau, pela oferta de produtos acabados aos consumidores finais.

Assim, os estudos de encadeamentos produtivos são normalmente elaborados a partir de uma estrutura baseada na movimentação de produtos semi-acabados entre diversos agentes econômicos, na direção da produção primária ao consumidor. Na direção oposta, movimentam-se recursos financeiros e informações, e suportando estas transações, aparecem as organizações de apoio, como bancos privados, atores estatais, e cooperativas, entre outros.

Decorre disto a possibilidade de analisar-se o encadeamento produtivo responsável pela produção de soja, pela produção do arroz, pela produção do açúcar, e assim por diante. É possível ainda citar o encadeamento produtivo da carne bovina de corte, caracterizado pela heterogeneidade de tipos de pecuaristas, pela concentração industrial, e pela recente importância das grandes redes varejistas como pontos de distribuição da carne no país.

Mas o que ocorre quando um subproduto, obtido ainda na etapa da produção-primária, assume tamanha importância que se torna possível determinar um encadeamento produtivo específico para sua industrialização e distribuição ao consumidor final? Tal caso pode ser representado pelo leite proveniente de vacas com dupla aptidão, extraído no período da safra por pecuaristas com foco na pecuária de corte, e comercializado no mesmo mercado onde concorrem proprietários de estâncias leiteiras.

A situação supracitada pode ser encontrada no estado de Mato Grosso do Sul, e foi anteriormente explorada por LIMA FILHO, FIGUEIREDO e PIRES NETO (2003a). Os autores mostraram que a grande oferta de leite no período das águas (outubro a março), e sua escassez na entressafra, não decorrem unicamente da sazonalidade inerente à atividade agrícola, mas também à estratégia dos pecuaristas de corte com gado de dupla aptidão, que obtêm o leite de seus animais com custos de oportunidade igual a zero, aumentando assim a oferta de leite entre a safra e a entressafra em aproximadamente 50%.

A esta implicação econômica se atribui máximo interesse, em decorrência dos desdobramentos políticos passíveis de análise. Provavelmente, um dos tópicos mais interessantes é o uso compartilhado dos serviços das organizações de apoio, dado que, em tese, estes atores formam suas inclinações primárias em um

contexto caracterizado pela mesma estrutura de oportunidades, no que tange aos recursos destas organizações colocados à disposição dos pecuaristas<sup>43</sup>.

Sob a perspectiva de redes, a questão torna-se ainda mais interessante. Se na análise de encadeamentos produtivos as organizações de apoio são coadjuvantes, na análise sociológica de redes estas organizações são vistas como atores relevantes, que disputam e distribuem recursos diferenciados. Estes recursos permitem aos atores em rede movimentarem-se em direção a – ou permanecerem em – posições de maior poder, no que tange aos processos de negociação com os demais atores, individuais ou coletivos<sup>44</sup>.

Este trabalho mostrou que é possível a análise, dentro de um mesmo encadeamento produtivo, de diferentes tipos de redes, com características estruturais distintas, e resultados para os atores, diferenciados. Subsistemas estratégicos, grupos de cooperação e parcerias, dentro de um mesmo encadeamento, podem ser portanto melhor analisados, enquanto objetos de estudo, através da análise de redes.

Um caminho promissor para pesquisas futuras consiste no estudo, sob a perspectiva de redes de poder, do processo de elaboração e implementação da Instrução Normativa nº 51, do governo federal. Esta norma, que define os padrões de qualidade para a produção de leite no Brasil, parece favorecer em um primeiro momento a produção especializada de leite. As dificuldades previstas no processo de adaptação das propriedades não especializadas são maiores, o que justifica a análise de interesses e estratégias, desde o processo inicial até o atual estágio de implementação da norma.

Uma análise final, é que mesmo após o prazo de vigência para a produção do leite tipo C, a concorrência dos produtores que atuam na informalidade não deverá ser menosprezada, de modo especial aqueles produtores que não cumprem as exigências da Instrução Normativa nº 51. Historicamente, os órgãos responsáveis pela fiscalização sanitária deste elo tem encontrado dificuldades em evitar a comercialização

---

<sup>43</sup> Tal argumento pode ser corroborado pela análise da inclusão do leite pasteurizado no programa social do governo estadual de MS. De fato, a medida contemplou indistintamente pecuaristas de gado de corte de dupla aptidão e pecuaristas de gado leiteiro, já que a aquisição do leite ocorria a partir da indústria de laticínios, que compra indistintamente de cada grupo de pecuaristas, observando apenas pré-requisitos mínimos de qualidade. Um outro dado pode ser esclarecedor: apenas 9% do gado bovino em MS têm aptidão exclusiva para a produção de leite (SEBRAE/MS; FAPEC, 2004).

<sup>44</sup> A noção de redes aqui adotada contempla apenas a análise de organizações, excluindo indivíduos da análise. Portanto, são considerados atores individuais empresas ou organizações, e como atores coletivos, associações de interesses.

de produtos que estão fora das especificações técnicas. Portanto, mesmo havendo condições para a mudança estrutural do setor, presume-se que ainda haverá a competição entre os concorrentes já estabelecidos e produtores de gado de corte, que vislumbram no período das “águas”, a possibilidade de extrair leite de seu rebanho zebuíno ou cruzado, e ofertá-lo ao mercado, focando segmentos de mercado que manifestam hábitos alimentares e culturais favoráveis a este produto. Em alguns anos, será possível verificar se de fato, modificou-se a organização do trabalho no setor, e qual a influência de um quadro institucional mais complexo nesta mudança.



## 9. BIBLIOGRAFIA

- ALVES, D. R. Industrialização e comercialização do leite de consumo no Brasil. In: MADALENA, F.E.; LOPES DE MATOS, L.; HOLANDA JÚNIOR, E. V. (org.) **Produção de leite e sociedade**. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001.
- ANUALPEC. **Anuário da Pecuária Brasileira**. São Paulo: FNP Consultoria e AgroInformativos, 2002.
- 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.
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F. Financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: Ajustamento e seletividade. In: LEITE, S. **Macroeconomia e Política Agrícola**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- BELIK, W.; SANTOS, R. R. Les investissements des multinationales alimentaires face à un espace économique élargi. In: DU LOCAL AU GLOBAL DANS L'AGROALIMENTAIRE, 2000, Paris. **Proceedings**. Paris: Société Française d'économie rural (SFER), 2000.
- BLOM-HANSEN, J. A 'new institutional' perspective on policy networks. **Public Administration**, v. 75, p. 669-693, win. 1997.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRITTO, Jorge. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BUANAIN, A. M. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**. São Paulo, 1999. 326 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- 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.
- COLEMAN, J. A rational choice perspective on economic sociology. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.) **The handbook of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- COMMONS, J. R. **Institutional economics**. New York: Macmillan, 1934.
- CONSUMO de carne sem inspeção é “cultural”. **Correio do Estado**, 24/10/2002, geral. Disponível em <http://www.correiodoestado.com.br/exibir.asp?chave=25036,1,3,24-10-2002> Acesso em 15 jan. 2006.
- 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, 1997a. Department of Co-operative and Agricultural Research (ALF). Working Paper.

DAUGBJERG, C. Policy networks and agricultural policy reforms: Explaining deregulation in Sweden and re-regulation in the European Community. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 10, n. 2, p. 123-142, abr. 1997b.

DAUGBJERG, C. **Policy networks under pressure**: pollution control, policy reforms and the power of farmers. Aldershot: Ashgate Publishing, 1998.

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.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A concept for agribusiness**. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Boston: Harvard University, 1957.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. Introduction. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. (Ed.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

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 fatigue, and the need for Political Science methods courses in british universities. **Political Studies**, v. 49, p. 89-105, 2001.

EVANS, M. Understanding dialectics in policy network analysis. **Political Studies**, v. 49, p. 542-550, 2001.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1992.

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.

GOMES, S. T. **A economia do leite**. Coronel Pacheco: Embrapa (CNPGL), 1996.

GOMES A. T., LEITE, J. L. B. & CARNEIRO, A. V. **O agronegócio do leite no Brasil**. Juiz de Fora: EMBRAPA, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL; FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON. **Estudo das cadeias produtivas do Mato Grosso do Sul: Leite**. Campo Grande/MS, 2003. Mimeo. 138 p.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n.3, p. 481-510, 1985.

GRUNERT, Klaus G. Current Issues in the understanding of consumer food choice. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRI-FOOD CHAIN/NETWORKS

ECONOMICS AND MANAGEMENT, 3., 2001, Ribeirão Preto. **Anais...Ribeirão Preto: FEARP/USP**, 2001, p. 13-34.

GUANABARA, R. Comissões parlamentares de inquérito: Forma de controle da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n.2, p. 39-65, 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political Science and the three new institucionalisms. Oxford: Black Well Publishers. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.

IBGE. **Pesquisa Pecuária Municipal**. 2003. Disponível em <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 18 jul. 2005.

IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KIRCHOF, B. Nova legislação para o leite (Portaria 56) preocupa pequenos produtores. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, vol. 2, n. 2, abr.-jun. 2001.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LAMBERT, D. M.; COOPER, M. C.; PAGH, J. D. Supply chain management: Implementation issues and research opportunities. **The International Journal of Logistics Management**, v. 9, n. 2, p.1-19, 1998.

LEI, D.; SLOCUM JR., J. Global strategy, competence-building and strategic alliances. **California Management Review**, fall, p. 81-97, 1992.

LEITE FICA MAIS BARATO NOS SUPERMERCADOS. **Folha do Povo**, 30 out. 2001, Economia, pág. B-3.

LEITE, S. **Macroeconomia e Política Agrícola**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

LIMA FILHO, Dario de Oliveira; FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho; PIRES NETO, Pridiliano Rosa. A Teoria dos Custos de Transação e a CPI do Leite. In: XLI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. **Anais [CD-ROM]**. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2003.

LIMA FILHO, Dario de Oliveira; SPROESSER, Renato Luiz; NOVAES, Amilton Luiz; FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho. O comportamento do consumidor e as implicações estratégicas para os agentes econômicos da cadeia produtiva da carne bovina em Mato Grosso do Sul. In: XXVII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 2003, Atibaia. **Anais [CD-ROM]**. Atibaia: ANPAD, 2003.

LINDBLOM, C. E. **Politics and markets**. Nova York: Basic Books, 1977.

LINDBLOM, C. **Política e mercados: Os sistemas políticos e econômicos do mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

MADALENA, F.E.; LOPES DE MATOS, L.; HOLANDA JÚNIOR, E. V. (org.) **Produção de leite e sociedade**. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001.

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. **Zona Abierta**, 63/64, p.1-43, 1993.

- MARSH, D.; RHODES, R. **Policy networks in British politics**. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- MARSH, D.; SMITH, M. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, v. 48, p. 4-21, 2000.
- MARTINELLI JÚNIOR, O. Barreiras à entrada em mercados alimentares: uma discussão das evidências recentes. **Nova Economia**, v. 8, n. 2, p. 133-158, dez. 1998.
- MATO GROSSO DO SUL (Estado). Assembléia Legislativa. **Relatório Final da CPI do Leite**. Campo Grande, MS, 2002. 21 p.
- 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 / Mercoeste-Mato Grosso do Sul**, Brasília, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI (CO-9802)).
- MEYER, J. W. Rationalized Environments. In: SCOTT, W.; MEYER, J. (eds). **Institutional Environments and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994. Cap. 2.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W.; DiMAGGIO, P. J. (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. Cap. 2.
- MICHELS, I.; SABADIN, C.; OLIVEIRA, E. **Leite**. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2003. Coleção Cadeias Produtivas de Mato Grosso do Sul.
- MIRANDA, E. Grupo acusado de tráfico de influência. **Correio do Estado**, 02 dez. 2004, Interior, pág. 15a.
- MÜLLER, G. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- 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. **Problemas estruturais do estado capitalista**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, C. **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, E.; MICHELS, I. **Estudo das cadeias produtivas de Mato Grosso do Sul: Leite**. Campo Grande/MS: DEA/UFMS, mimeo, 2003.
- OLSEN, J. P. & MARCH, J. G. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, n. 78, 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.

PAULA, N. M. Mudança estrutural na indústria alimentar: um survey sobre tendências à concentração. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 38, n. 3, p. 81-106, jul.-set. 2000.

PAULILLO, L. F.; ALVES, F. Crise agrícola e políticas públicas: novos elementos para discussão. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, vol. 45, n. 2, p. 17-38, 1998.

PAULILLO, L. F. **Redes de poder & territórios produtivos: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do Século XX**. São Carlos: RIMA/EDUFSCAR, 2000.

PAULILLO, L. F. Sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira: Concepções clássicas e recentes. In: BATALHA, Mário Otávio (coord). **Gestão Agroindustrial**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2001a.

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. 2001b.

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.; ALVES, F (org.). **Reestruturação agroindustrial: políticas e segurança alimentar regional**. São Carlos, EdUFSCar, 2002.

PAULILLO, L. F.; HERRERA, V. H.; COSTA, L. M. da. A reestruturação agroindustrial láctea e os impactos na Bacia Leiteira de Ribeirão Preto, SP. In: PAULILLO, L. F.; ALVES, F (org.). **Reestruturação agroindustrial: políticas e segurança alimentar regional**. São Carlos, EdUFSCar, 2002.

PIGATTO, G.; SILVA, A. L. da; AGUIAR, D. R. D. Performance indicators of beef retailing in Brazil. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 10. e BRAZILIAN CONGRESS OF RURAL ECONOMICS AND SOCIOLOGY, 38., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...**[CD-ROM]. Rio de Janeiro: Sober, 2000.

PINTO, D. Fortuna de empresários é bloqueada. **Correio do Estado**, 20 mai. 2004a, Interior, pág. 15a.

PINTO, D. Uso de laranjas em frigoríficos é comum, diz PF. **Correio do Estado**, 03 dez. 2004b, Geral, pág. 14a.

PODOLNY, J. M. & PAGE, K. L. Networks forms of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 57-76, 1998.

POWELL, W. W. Neither market nor hierarchy: Networks forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

POWELL, W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.) **The handbook of economic sociology**. Princeton University Press: Princeton, 1994.

PRZEWORSKI, A. **Economic constrains on political choises: on the continuing relevance of marxist political theory of capitalism**. Chicago: Chicago University Press, 1994.

- 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. A. W. **The national world of local government**. Londres: George Allen & Unwin, 1986.
- RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective. London: Sage Publications. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.
- 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: Clarendon Press, 1990.
- RHODES, R.; 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.
- ROSEGGER, G. Cooperative strategies in iron and steel: motives and results. **Omega International Journal of Management Science**, v. 20, n. 4, p. 417-430, 1992.
- 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.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1946].
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Gafe Publications, 1995. Cap. 3.
- 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.
- SILVA, F. C. T. da; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. (org.). **Mundo rural e política: Ensaio interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- 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.
- 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. cap. 1.

SMELSER, N. J. ; SWEDBERG, R. The sociological perspective on the economy. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.) **The handbook of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

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.

SMITH, M. **The politics of agricultural support in Britain**. Aldershot, UK: Dartmouth, 1990.

SOUZA FILHO, H. M. **Quatro fases da política agrícola brasileira**. São Carlos, 2003. 67 transparências: color, 30 x 20 cm. Subsídio utilizado na disciplina “Políticas Agrícolas e Macroeconomia”, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Material iconográfico.

SOUZA, O. T. **O setor leiteiro: políticas, competitividade e impactos da liberalização comercial nos anos noventa**. Porto Alegre, 1999. 130 p. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

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

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

VAREJO É RESPONSABILIZADO PELA CRISE DO LEITE EM MS. **Correio do Estado**, 26 out. 2001, Caderno “A”, pág. 04

VEBLER, 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.

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.

VIEIRA, L. M.; TRAILL, B. Strategic response to beef standards: a retail focused analysis. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...**[CD-ROM]. Atibaia: ANPAD, 2003.

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.

WEBER, M. **Economía y sociedad**. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 1992 [1946].

WILKINSON, J. **Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

WILLIAMSON, O. **Markets and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. **Mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1986.



## ANEXO A – Exportação de produtos e subprodutos\* com origem nos estados da região Centro-Oeste e São Paulo no período 2000-2003

UF	Principais produtos / subprodutos	Quantidade do produto exportada (toneladas-líquidas)				Δ% período
		2000	2001	2002	2003	
GO	Carnes desossadas de bovino, congeladas	7.971	36.267	24.140	34.198	329,06
	Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	4.863	7.519	14.687	19.824	307,68
	Línguas de bovino, congeladas	189	384	204	235	24,63
	Outras miudezas comestíveis de bovino, congeladas	1.325	2.085	1.616	2.338	76,49
	Rabos de bovino, congelados	107	171	64	76	-29,27
MT	Carnes desossadas de bovino, congeladas	7.385	19.141	23.588	31.731	329,70
	Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	2.297	5.016	4.939	9.366	307,74
	Línguas de bovino, congeladas	248	314	122	114	-54,05
	Outras miudezas comestíveis de bovino, congeladas	2.910	2.325	2.410	2.309	-20,63
	Preparações alimentícias e conservas de bovinos	6.273	4.244	7.079	8.564	36,53
MS	Carnes desossadas de bovino, congeladas	13.955	51.079	21.238	15.438	10,62
	Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	8.890	18.228	6.274	7.053	-20,66
	Fígados de bovino, congelados	205	45	33	38	-81,56
	Línguas de bovino, congeladas	265	587	252	212	-19,99
	Outras miudezas comestíveis de bovino, congeladas	5.531	5.727	3.082	3.877	-29,90
	Outras peças não desossadas de bovino, congeladas	12	122	1	37	205,36
SP	Carnes desossadas de bovino, congeladas	83.747	137.160	214.526	333.762	63,78
	Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	30.207	48.282	75.695	104.249	245,12
	Preparações alimentícias e conservas de bovinos	97.126	104.663	121.587	132.945	36,88

\* Os couros foram recortados desta análise, dada a dinâmica singular de sua cadeia produtiva

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio / Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)

**APÊNDICE**

**APÊNDICE A – Intervenção governamental durante a formação do setor industrial lácteo e mudanças e interferências na política agrícola brasileira**

Intervenção Governamental Durante a Formação do Setor Industrial Lácteo			Mudanças e Interferências na Política Agrícola Brasileira		
Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos	Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos
1930 a 1970	Gênese	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-lei nº 22.239/32: benefício fiscal para cooperativas de laticínios</li> <li>• O governo do estado de São Paulo decreta em 1939 que todo leite distribuído à população deve obrigatoriamente ser pasteurizado (são também definidos os tipos de leite pasteurizado: A, B e C)</li> <li>• Tabela de preços do leite iniciado em 1945, no RJ, e depois todo o país</li> <li>• O governo federal, em 1952, publica o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA)</li> <li>• Em 1964, o governo federal deixa de ficar o preço do leite destinado à indústria e libera o tabelamento dos derivados lácteos</li> <li>• O governo federal, em 1969, institui o regime de pagamento diferenciado para os leite-cota e leite-excesso</li> </ul>	1930 a 1964	Agricultura Primitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenções isoladas e contingenciais</li> <li>• Queima de café para conter excedentes</li> <li>• O governo federal estimula a mistura de álcool à gasolina</li> </ul>
			1964 a 1978	Montagem do Sistema Nacional de Planificação Agropecuária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SNPA: estudos e diagnósticos, definição de medidas</li> <li>• Regulação de fluxos e transformações estruturais</li> <li>• Políticas favoráveis à indústria penalizam agricultura</li> <li>• Políticas compensatórias</li> <li>• Intervenção nos sinais de mercado</li> <li>• Instrumentos: crédito rural, política de garantia de preços mínimos, programas específicos para produtos e programas de desenvolvimento regional e rural</li> </ul>
1970 a 1991	Modernização Parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na década de 70, o governo federal passa a importar, com exclusividade, grandes quantidades de leite em pó e manteiga, para fornecer às empresas empacotadoras de leite pasteurizado</li> <li>• Pró-Leite: Programa de Incentivo à modernização da pecuária leiteira</li> <li>• Programa de Melhoramento da Alimentação e Manejo do Gado Leiteiro (Planam)</li> <li>• Programas governamentais de crédito específicos para determinadas regiões: Proterra, Condepe, Polocentro, etc</li> <li>• Subsídios para a produção de leite C</li> <li>• Criação da Comissão Permanente do Setor Leiteiro (objetivo: apurar o custo da produção de leite)</li> </ul>	1978 a 1989	Desequilíbrio Externo e Crise da Dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II PND – Políticas desenvolvimentistas</li> <li>• Deterioração das condições macroeconômicas</li> <li>• Reversão da conjuntura favorável nos mercados agrícolas internacionais</li> <li>• Problemas internos de abastecimento</li> <li>• Cai o volume de crédito rural e reativa-se a política de garantia de preços mínimos</li> <li>• Reativados instrumentos para aumentar exportações e oferta interna e responder ao aumento do poder aquisitivo, do emprego, e dos programas sociais</li> <li>• Plano Verde</li> <li>• Fim da conta movimento</li> </ul>
			1989 a 1991	Transição para a Política Liberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paralisação da reforma agrária</li> <li>• Liberalização e desregulamentação de mercados</li> <li>• Expansão de importações devido a insuficiência da oferta</li> </ul>

(continua)

Intervenção Governamental Durante a Formação do Setor Industrial Lácteo			Mudanças e Interferências na Política Agrícola Brasileira		
Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos	Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos
1992 a 2002	Auto-regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fim do tabelamento do leite pasteurizado B e C (1991)</li> <li>• Abertura da economia à concorrência externa pela redução de barreiras tarifárias</li> <li>• Liberação das importações de leite em pó e demais produtos lácteos para a iniciativa privada</li> <li>• Medidas anti-<i>dumping</i></li> <li>• Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite (PNMQL)</li> <li>• Pró-LEITE destinado à aquisição facilitada de tanques e equipamentos</li> </ul>	1992 a 2002	Período Atual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas não foram adaptadas ao novo contexto institucional</li> <li>• Restrições monetárias e orçamentárias (Constituição 1988)</li> <li>• Economia aberta</li> <li>• Novos instrumentos do governo: cédula do produto rural (CPR), contrato de opção de vendas (COV), prêmio de escoamento de produto (PEP), etc</li> <li>• Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Alves (2001), Paulillo, Herrera e Costa (2002) e Souza Filho (2003)