

JEAN SENGER

**ATORES E REDES:
ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A
SILVICULTURA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Organizações e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho

Porto Alegre
2010

JEAN SENGER

**ATORES E REDES:
ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A
SILVICULTURA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Organizações e Sociedade.

Aprovado em _____, de _____ de 2010, pela Comissão Examinadora.

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho - PUCRS

Examinador: Prof^a. Dr^a. Márcia Ribeiro Dias - PUCRS

Examinador: Prof. Dr. Adelar Fochezatto - PUCRS

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi verificar se, no processo de elaboração de uma política pública, voltada para desenvolver a Metade Sul do Rio Grande do Sul, estaria ocorrendo uma formação de rede de política pública. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa teórica sobre alguns temas, como Estado, políticas públicas, formação e natureza de redes, relacionados com o desenvolvimento de regiões empobrecidas, globalização, aspectos locais e transformações organizacionais. Os aspectos teóricos encontrados guiaram o decorrer da pesquisa empírica. Após a verificação de que o empobrecimento da Metade Sul cresceu de forma conjunta com sua representação política, foi feito um recorte nos projetos de silvicultura que iniciaram sua implementação em 2003, nesta região. A etapa empírica foi realizada, por meio de entrevistas e coleta de informações em algumas entidades públicas e privadas, diretamente envolvidas, sempre com pessoas de responsabilidade técnica e que participaram da formulação desta política. Foi constatada a criação de uma rede de política pública, com grande interação entre a maioria dos participantes, atuando de forma descentralizada, com contribuições específicas de cada ator e visando ao estabelecer condições mais estáveis para a efetivação do projeto, além de desenvolver o setor e a região. A elaboração desta política é um esforço do Estado em dinamizar sua economia e, assim, também legitimar-se democraticamente. Em virtude do atual fenômeno de globalização, a dinâmica competitiva do mercado foi um fator importantíssimo ao longo do projeto, e o Estado não se apresentou de forma exclusiva, mas, sim, em cooperação com outros agentes não estatais, na busca de melhor eficiência nesta ação de desenvolvimento.

Palavras-chave: Estado. Políticas de Desenvolvimento. Redes de Políticas Públicas. Metade Sul do Rio Grande do Sul. Silvicultura.

ABSTRACT

The main objective of this study was to verify if, in the elaboration process of the public policy, related to the development of the Half South of the State of Rio Grande do Sul, the formation of a public policy network would be observed in the region. First, it was carried out a theoretical research about the themes, such as State, public policies, network formation and nature, concerning to the development of poor regions, globalization, local aspects and organizational changes. The theoretical aspects that were found guided the empirical research. After we verified that the underdevelopment of the Half South of the State grew along with the political representation, we linked the topic to the silviculture projects that were established in 2003, in that region. The empirical stage of the research was carried out through interviews and information collection in some public and private entities directly involved in the issues: professionals that had technical responsibility and participated in the formulation of its policy. We observed the creation of a public policy network, with a great interaction of the majority of the participants that was acting in a decentralized way as well as the particular contribution of each actor involved, focusing on the establishment of more stable conditions of the project effectuation as well as the development of the sector and the region. The elaboration of this policy is an effort of the State, in order to dynamize the economy and, therefore, to democratically legitimize itself. Due to the current phenomena of globalization, the competitive dynamic of the market was an important factor all through the project, and the State did not appeared in an exclusive way, but in cooperation with other agents that were not public, aiming to a higher efficiency in the action related to the development of this region.

Key-words: State. Development policies. Public policy networks. Half South of State of Rio Grande do Sul. Siviculture.

LISTA DE SIGLAS

AGEFLOR: Associação Gaúcha de Empresas Florestais

BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BRDE: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CONSEMA: Conselho Estadual do Meio Ambiente

EMATER: Empresa Rio Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e
Extensão Rural

FARSUL: Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul

FEE: Fundação de Economia e Estatística

FUNDOPEM: Fundo de Operação Empresa

RECONVERSUL: Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul

SEDAI: Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais

SEMA: Secretaria I do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul

SEPLAG: Secretaria do Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul

UFSM: Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS	13
1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS LIMITES DE PRODUÇÃO DO ESTADO	13
1.2 A GOVERNANÇA E O ESTABELECIMENTO DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
1.3 O LOCAL E OUTROS ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS.....	26
1.4 MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS	33
1.5 COMPLEXIDADES E CONFLITOS.....	38
1.6 AS CARACTERÍSTICAS PLURAIS.....	45
2 O PROBLEMA ECONÔMICO DA REGIÃO E A SILVICULTURA COMO ALTERNATIVA	51
2.1 A METADE SUL	51
2.2 PLURALISMO E A METADE SUL.....	54
2.3 A METADE SUL VISTA COMO ÁREA ECONÔMICA.....	57
2.4 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS.....	59
2.5 UMA PERSPECTIVA REGIONAL PARA AGLOMERAR EMPRESAS	62
2.5.1 A rede de política pública formada em torno da silvicultura.....	63
3 A REDE ESPECÍFICA	66
3.1 UMA AÇÃO PRODUTIVA DO ESTADO COM OUTROS ATORES	66
3.2 UMA CARACTERÍSTICA DA REDE DE POLÍTICA PÚBLICA.....	73
3.3 AS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E A COMPLEXIDADE VERIFICADA NA ELABORAÇÃO DA REDE	77
CONCLUSÃO	81
BIBLIOGRAFIA	84
ANEXO A - Questionário Aplicado nas Entrevistas	95

INTRODUÇÃO

Mesmo para os gaúchos que possuem pouco interesse pelos desdobramentos da política estadual ou para qualquer observador, minimamente mais seletivo acerca do que acontece na política do Rio Grande do Sul, existe um tema específico que já é familiar por cerca de vinte anos: o baixo desenvolvimento da Metade Sul. Tão familiar que, em alguns períodos de campanha eleitoral ou debates jornalísticos, é uma temática muito conhecida: o quadro anacrônico de estagnação econômica da região.

Desigualdades sociais, somadas às poucas perspectivas para os mais pobres, são problemas em qualquer sociedade ou sistema político, inclusive na ordem democrática capitalista. Reconhecidamente, é quase que impossível abordar a trajetória do atraso de uma região fronteiriça específica de forma isolada do aparelho organizacional do Estado, ainda mais, em virtude do processo histórico centralizador do núcleo administrativo português e brasileiro. Além disso, é importante o reconhecimento de não ser possível apontar um ponto nuclear como causa direta do pouco desenvolvimento de uma região, pois diversos fatores organizacionais e políticos costumam interagir com as atividades econômicas, criando nuances e discontinuidades não perceptíveis em argumentações explicativas.

Pelo tema estar presente em retóricas políticas dos mais variados partidos e em muitas lideranças gaúchas, é difícil apontar um marco inicial de constatações e debates sobre a Metade Sul. Mas o certo é que os políticos que levantam os debates em torno da contínua decadência da região, geralmente, costumavam lançar suspeitas sobre os objetivos e as “vontades políticas” dos respectivos governos federais e estaduais, sem deixar a burocracia estadual do Rio Grande do Sul imune, como pode ser verificado em um material escrito e publicado pelo então deputado estadual, Caio Repiso Riela (PTB), em 1993:

A verdade é uma: O Rio Grande não tem políticas regionais. Encastelados em Porto Alegre, uma meia dúzia de burocratas decide o que é melhor para milhões de gaúchos, e seus projetos são sempre os mesmos para todos, como se a Fronteira Oeste, o Vale dos Sinos, o Alto Uruguai e a

Serra tivessem as mesmas características geográficas, econômicas – culturais e a mesma vocação (RIELA, 1993, p. 20).

Segundo a Comissão Especial para Desenvolvimento da Metade Sul do Estado, criada por solicitação do então deputado, Glênio Lemos (PT do B), em 1995 e com relatório final aprovado em fevereiro de 1996, a Metade Sul estava composta de nove sub-regiões, que formavam fronteiras dentro do Rio Grande do Sul, demarcadas, segundo a Fundação de Economia e Estatística, da seguinte forma:

Demarcação ao *Noroeste*, em Santo Antonio das Missões e, depois numa linha que atravessaria o Estado, passando, ao centro, por Jóia, Tupanciretã e Julio de Castilhos. A *Nordeste*, seriam Rio Pardo e São Jerônimo e os componentes da Região Metropolitana de Porto Alegre. Continuando, a linha baixaria por Arroio dos Ratos, Cerro Grande, Camaquã e fecharia no Oceano Atlântico com Mostardas (RIO GRANDE DO SUL, 1996, p. 4).

Está claro que não existe um acidente geográfico que separe a Metade Sul do resto do Estado, nem um aspecto linguístico ou outro diferencial cultural capaz de tornar um pouco diferentes municípios, como Agudo, Santa Maria e Cachoeira do Sul, do resto do Rio Grande do Sul. Neste tipo de demarcação, elaborado pela Fundação de Economia e Estatística, o critério tecnicista das atividades econômicas norteou uma comissão que viajou por vários municípios, onde as questões, referentes aos seus setores econômicos regionais, centralizaram os debates.¹ Já estava evidente, em toda a região e cada vez exposto, a necessidade de repensar os modelos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, através da introdução de novas alternativas de desenvolvimento.

Foi, a partir da multiplicidade de retóricas, tanto em meios jornalísticos ou partidários, que sempre dimensionaram o aspecto econômico da Metade Sul, que

¹ Um exemplo do que ocorreu em muitas reuniões nos municípios da Metade Sul e como elas representaram extraordinárias reclamações dos setores agropecuários locais pode ser sintetizado na reunião de Bagé em setembro de 1995:

“Em Bagé, o deputado Glenio Lemos reuniu-se com Vereadores na Câmara de Vereadores e colheu depoimentos sobre a situação do município, caracterizado pela exploração agropecuária. O maior problema industrial é o do frigorífico da Cicade, trabalhando muito aquém de sua capacidade, não só por problemas na oferta de gado, mas também, por endividamentos e dificuldades na exportação de carnes. Não há emprego na cidade nem no campo, onde 2810 estabelecimentos rurais, em sua maioria com mais de 200 hectares, liberaram todos os trabalhadores porque a rentabilidade não permite empregá-los” (RIO GRANDE DO SUL, 1996, p. 19).

creceu o interesse do pesquisador pelo assunto, tratado até agora como um dialeto fechado dos economistas. Com o passar dos anos, começariam a aparecer iniciativas governamentais da esfera pública estadual e, mais recentemente, uma iniciativa de formar florestas de espécies exóticas na geografia do Pampa. Foi esse projeto, em particular, que visava a alterar a geografia econômica, estabelecida com a pecuária no período colonial, que ao pesquisador, como estudioso de Ciências Sociais, gerou muitas dúvidas e indagações e, em especial, relativas ao comportamento burocrático e organizacional do Estado do Rio Grande do Sul. Se, de um lado, este comportamento, já apontado em Weber, necessita seguir regras e ordenamentos superiores através da formalidade, encontra contrapartida nas limitações de suas ações perante a contínua redução do Estado, quando voltado para desempenhar atividades econômicas.

Mudanças contemporâneas nas esferas políticas, assim como novas organizações na sociedade civil, estão tendo como resultado a criação de novas demandas. O Estado busca novas parcerias com outros atores, para ser possível melhorar a sua ação e atender às crescentes reivindicações para temáticas mais complexas.

Com a confirmação da globalização, como um fenômeno mundial, e as novas características dos processos produtivos, apresentados sempre com grandes diferenciações, oriundas das transformações tecnológicas, os sistemas de operacionalidade, através de redes, se tornou essencial para o entendimento relativo à competição. Todavia, a ação e a intervenção do Estado, por meio da implementação das redes de políticas públicas, ao invés de serem simples políticas públicas, ainda não se encontram plenamente difundidas dentro do entendimento acadêmico brasileiro. Até mesmo a própria teoria de implementação de políticas públicas, embora venha progredindo, ainda não se encontra completamente pronta (SAETREN, 2005).

Objetivando focar o comportamento da política pública de desenvolvimento para a Metade Sul, por meio de um recorte em torno do plantio de florestas exóticas nessa mesma região, tomou-se, como objeto desta pesquisa, uma provável relação de rede. Rede que, provavelmente, foi estabelecida entre demais

atores com o meio administrativo e burocrático do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo, portanto, deste estudo foi verificar como a burocracia, de características mais técnicas, e em especial, ocupando funções nos órgãos de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, estaria lidando com incentivos para entrada de grandes corporações internacionais, atuantes na silvicultura, que, conseqüentemente, poderiam trazer inovações, a fim de desenvolver a Metade Sul. Tal incentivo não seria gratuito e trataria de um reconhecimento da incapacidade do Estado em executar, sozinho, uma grande reviravolta produtiva na região. Assim, o Estado estaria entendendo a incapacidade de recuperação autônoma da Metade Sul.

Para que o objetivo desta pesquisa poder ser atingido, ela foi dividida em partes. No primeiro capítulo, apresenta-se uma discussão teórica acerca do papel conceitual de formulação das políticas públicas, em virtude de o comportamento destas ser essencial para a iniciativa de dinamizar a Metade Sul. As políticas públicas são entendidas como partes das idéias e das práticas, que buscam os arranjos institucionais que permitam suas realizações. Por isto, emergem de pessoas organizadas, para realizar suas ideias, o que ocorre por meio de redes (SANDSTRÖM; CARLSSON, 2008).

Acredita-se que o aspecto teórico sobre as políticas públicas, que aparecem por meio de redes, vem ao encontro do que foi abordado no projeto de silvicultura da Metade Sul. Em geral, as redes de políticas públicas são predominantemente descentralizadas e horizontais, assim como atuam com um grande número de atores públicos e privados (DAMGARD, 2006; LEON; VARDA, 2009; ANSELL; GASH, 2007). O Estado, assim, não aparece mais como uma autoridade única, mas, sim, como uma rede de organizações, que influenciam na formulação de redes de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005). O termo “redes de políticas públicas” está sendo adotado em vários estudos, para pontuar importantes relações entre distintas esferas institucionais (BULL, 2008). Estas redes possuem suas próprias lógicas integrativas em relação aos seus respectivos atores e aliado à mútua dependência, elas são alternativas perante o mercado e as hierarquias governamentais (BEVIR; RICHARDS, 2009). Além da dinâmica das redes, o aspecto regional e o seu recente redescobrimto dentro da globalização, por meio

das diferenciações das suas características únicas, também são importantes (CONTI, 2005), e a literatura sobre redes está sendo usada para o entendimento de políticas regionais (HADJIMICHALIS; HUDSON, 2006).

No segundo capítulo, são focados alguns apontamentos sobre a maneira pela qual os problemas econômicos tornaram-se mais evidentes e como as ações políticas parecem sugerir uma resposta governamental, além da atuação de órgãos de imprensa estaduais e locais, incentivando a aceitação de um projeto silvícola na Metade Sul. Também foi a intenção, neste capítulo, abordar alguns apontamentos teóricos acerca dos gerenciamentos de políticas públicas que tratam de aglomerados industriais e de processos inovadores em políticas setoriais silvícolas. O objetivo do capítulo, portanto, é mostrar como a Metade Sul tornou-se problema e verificar a possibilidade de respostas das políticas públicas em meios plurais e, em especial, na silvicultura, para tentar lidar com este problema.

No terceiro capítulo, são apresentados um conjunto de entrevistas e a coleta de informações com determinados administradores de instituições públicas e privadas do Estado do Rio Grande do Sul. A determinação de quais órgãos institucionais seriam pesquisados, na tentativa de se verificar uma possível rede de política pública, voltada para a Metade Sul, através da instalação de florestas exóticas, foi feita com base no referencial teórico e em conversas preliminares sobre os órgãos governamentais e não governamentais envolvidos: SEDAI, BRDE, CAIXA RS, FARSUL, AGEFLOR, SEMA, UFSM e empresas do setor.

Neste estudo, a hipótese é a seguinte: as ações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, não só na atual gestão (2007-2010), mas também, na do mandato anterior (2003-2006), têm buscado formular, redes de políticas públicas que visem ao desenvolvimento econômico, através de atividades florestais, na região geográfica, entendida como Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Mesmo sendo o terceiro capítulo de fundamentação mais empírica, houve um diálogo com a teoria, para ser possível construir uma conclusão final. Três eixos teóricos serviram de base para a construção do capítulo: os limites de produção do Estado, o estabelecimento de redes e as transformações plurais, decorrentes das relações entre as redes e o mercado.

Esta pesquisa foi essencialmente qualitativa, pois o objetivo não se constituiu em fazer uma análise comparativa de avaliação de políticas públicas, mas, sim, descobrir a maneira com que se formou uma provável política pública, que objetiva atingir a Metade Sul.

1 ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS

Neste capítulo, são apresentadas as teorias que dão suporte a este estudo.

1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS LIMITES DE PRODUÇÃO DO ESTADO

Para iniciar uma abordagem sobre as políticas públicas no Brasil, é prudente lembrar a complexidade do Estado Contemporâneo, inclusive em sua própria definição.² Obviamente, por consequência de alguns motivos históricos de organização política, que, por muitas décadas, tornaram o Estado brasileiro centralizador de muitas iniciativas políticas e econômicas, torna-se difícil a visualização de outros agentes, capazes de interferir na formulação de políticas públicas.

Como muitas das decisões sobre as políticas públicas são extremamente controversas e objeto de conflitos em arenas político-partidárias, seus resultados não podem ser matematicamente previstos: “tais decisões são resultado contingente da competição democrática, podendo se dar de forma muito variável, conforme o desfecho das disputas eleitorais” (COUTO, 2005, p. 121). Sobre os estudos relativos às políticas públicas, Klaus Frey (2000) notou que, no Brasil, estes mesmos estudos foram realizados apenas recentemente, ao passo que, o tema ainda é recente no País e sobre ele predominam as micro-abordagens: “Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase às análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000, p. 214).

Marta Arrechte aponta para a existência de uma forte tendência nos estudos de políticas públicas no Brasil: o fato de eles estarem fortemente vinculados à

² “Uma definição de Estado Contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criam entre o Estado e o complexo social e de captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político” (BOBBIO *et al.*, 2007, p. 401).

agenda política³. Faria (2003) também considera que a ênfase da análise política tem recaído sob a formação da agenda. Tal congruência entre a agenda política e a formulação de redes de políticas públicas será decisiva em recortes setoriais que são abordados nos capítulos posteriores.

Como o escopo deste estudo não é constituído no impacto das políticas públicas, porém, na sua formulação, é importantíssimo esclarecer que, na língua portuguesa, podem ocorrer algumas confusões relativas ao termo “política”, não existentes na língua inglesa. Couto (2005) assinala que existem três diferentes dimensões da política e suas implicações múltiplas, sendo a primeira a da *política constitucional* que diz respeito “à estruturação básica do Estado”, a **polity**. A segunda é a *política competitiva* que “concerne à atividade política que tem lugar no âmbito de certa conformação estatal”, a **politics**. Sendo a última dimensão a das *políticas públicas* que se referem “ao produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado. É política pública tudo aquilo que o Estado gera como resultado de seu funcionamento ordinário,” a **policy** (COUTO, 2005, p. 95-96).

Além das influências, herdadas das políticas constitucionais e das disputas político partidárias, também é igualmente importante esclarecer o papel dos sujeitos que atuam nas políticas públicas. Para Howlett, esses atores estão perseguindo seus próprios objetivos e, ao mesmo tempo, condicionados pelas instituições:

In our view both actors and institutions play a crucial role in the policy process, even though one may be more important than the other in specific instances. Individuals, groups, classes, and states, participating in policy process, no doubt have their own interests, but the manner in which they interpret and pursue interests and the outcomes of their efforts, are shaped by institutional factors (HOWLETT, 1995, p. 51).

Dentro dessa busca de objetivos, aparece a burocracia como um ator importante, constituído de grande experiência e com acesso a uma grande quantidade de informações em diferentes aspectos da sociedade. As características da burocracia e o seu aspecto racional já estão sendo exaustivamente analisados e estudados pelas Ciências Sociais desde Weber.

³ “É possível, devido ao caráter ainda incipiente de um programa de pesquisas, compartilhado pela comunidade de pesquisadores, que os temas de pesquisa, na área, têm estado fortemente subordinados à agenda pública do país” (ARRECHTE, 2003, p. 8).

Entretanto, muitas vezes, a operacionalidade dessa mesma burocracia nos dias atuais, pode não ocorrer de forma muito precisa.

Para Parsons, a sociedade civil tornou o contexto mais complexo e diverso e é capaz de retro alimentar a democracia (COHEN; ARATO, 1992). A mesma sociedade civil de Parsons, que se torna clara somente quando aparece distinta tanto da economia quanto do Estado e, na medida em que se desenvolve, é capaz de estabelecer limites ao Estado:

Parsons is, in general terms, very much concerned with the differentiation of societal community from both economy and state, but while he argues for a principal of organization specific to the societal community, thus establishing the pattern of differentiation, the structure of mediation only between the societal community and the polity (COHEN; ARATO, 1992, p. 129-130).

Se, na teoria de Parsons, a efetivação, assim como o desenvolvimento da sociedade moderna, estão vinculados tanto à integração da sociedade quanto à posterior diferenciação entre alguns subsistemas, como o econômico, o político, a comunidade societária e a socialização, a sua respectiva estabilidade seria uma adequada integração entre os sistemas. Mesmo convivendo com tensões, a integração gera uma espécie de autossuficiência. A comunidade societária de Parsons é mantida através de uma orientação cultural comum⁴. Aumenta, desta forma, na concepção do autor, o papel desempenhado pelas associações voluntárias nessas comunidades societárias, que vão criar os laços solidários, capazes de gerar sínteses entre o individualismo e a coletividade:

*In Parsons's conception, an **association** represents a corporate body whose members are solidary with one another, in the sense of having a consensual relation to a common normative structure. Parsons beliefs that this consensus, generally established by prestige and reputation, is the source of "identity" of the association, of its becoming a "we" (COHEN; ARATO, 1992, p. 130).*

⁴ "Denominaremos essa entidade da sociedade, em seu aspecto coletivo, a comunidade societária. Como tal é constituída por um sistema normativo de ordem e por *status*, direitos e obrigações referentes à participação e que podem variar para diferentes subgrupos na comunidade. Para sobreviver e desenvolver-se, a comunidade social precisa manter, como a base de sua identidade societária, a integridade de uma orientação cultural comum (de modo geral, embora necessariamente de maneira uniforme ou unânime) compartilhada por seus participantes" (PARSONS, 1969, p. 24).

A síntese do individualismo e da coletividade, por meio de associações, e a existência de estratégias que partam da própria sociedade civil, formando uma integração que convive com tensões, aproxima Parsons das teorias de redes de políticas públicas.

Na medida em que ocorre a consolidação da sociedade civil que, por sua vez, não se apresenta de forma estática, as políticas públicas podem aparecer representadas sob a forma das redes de políticas públicas. O conceito de rede coloca em evidência as relações entre o Estado e a sociedade, igualmente como o conceito de governança (SCHNEIDER, 2005). O autor observa que o conceito de governança já não estaria mais limitado a contornos estatais, mas estaria sendo usado para a “regulação e a condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais” (SCHNEIDER, 2005, p. 34). Na geografia econômica, assim como nos estudos desenvolvidos sobre a economia territorial no Brasil, o conceito de “governança” aparece abordando uma possível interação local entre muitos atores:

Como se sabe, enquanto o conceito de governo se refere à forma de administração do setor público plenamente entregue às administrações políticas locais e nacionais, a idéia por trás de governança baseia-se numa perspectiva radicalmente diferente. Quando falamos de governança, direcionamos a atenção para uma forma de governo e administrações locais, baseada na interação entre muitos atores na escala local : empresas locais e transnacionais, associações, sindicatos trabalhistas, universidades e centros de pesquisa, além, obviamente, de instituições locais e nacionais (CONTI, 2005, p. 243).

Podem existir muitos fatores institucionais que determinem a efetividade do sistema de governança para o gerenciamento de recursos naturais e desenvolvimento econômico dos países, nos quais, não apenas as instituições locais possuem importância, mas também as organizações transnacionais e os arranjos privados são relevantes (ANDERSON; OSTROM, 2008).

A rede social é, atualmente, um objeto muito estudado pelos cientistas sociais, em que, até mesmo em meios informais de transação econômica, verificam-se elementos de tensão e conflito, cujos líderes buscam canalizar, no interior de determinados grupos, as demandas dos atores vinculados ao sistema (LONDOÑO, 2007). Já a sociedade civil apresentou transformações importantes

em suas redes transnacionais, não possuindo mais o único eixo do Estado – nação – e sim novos centros de autoridade supranacional (BOTTO, 2004).

Também, os estudiosos de empresas, ao avaliarem a competitividade das redes de cooperação empresarial, estão, nos últimos anos, observando que são as particularidades de determinada governança que compreendem os desenhos e os contornos de determinadas redes empresariais, redes estas que garantem aos seus membros condições competitivas bastante satisfatórias (BALESTRO, 2004).

Mesmo que novas áreas de conhecimento estejam desenvolvendo pesquisas sobre questões, como governança e redes, algumas generalizações empíricas possíveis sobre as estruturas que produzem políticas públicas em democracias modernas já são possíveis. Entre as razões apontadas, a primeira é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída à ação do Estado como único ator, mas, sim, um resultado da ação de atores distintos, onde a esfera estatal seria entendida como um sistema de múltiplos atores (SCHNEIDER, 2005).

Em uma discussão, realizada pelo Instituto Max Planck, Renate Mayntz abordava que dificilmente as políticas tratavam da regulação específica de setores econômicos, porém, com as divisões na economia, como uma taxa de impostos competitiva. Para o autor, o termo “governança” é usado na Ciência Política, referindo-se às instituições, designadas para deliberar a resolução dos problemas da ação coletiva, independentemente do caráter público ou privado dos atores envolvidos, de sua hierarquia ou de seu respectivo modo de integração horizontal, excluindo as coordenações espontâneas do mercado (MAYNTZ, 2007). Ao comparar a regulação no turismo internacional, nas telecomunicações e nas indústrias farmacêuticas, o autor verificou as diferenças nos múltiplos níveis de governança, através da definição espacial ou territorial.

Quanto às limitações do Estado em uma sociedade complexa, ela pode aparecer sob as mais diferentes formas, tanto com aspectos culturais e políticos, influenciados pelas formas com que a estrutura social está disposta e por não atender mais a alguns princípios ideológicos esgotados pelo tempo.⁵ Ou, no

⁵ Ao criticar a ênfase do marxismo clássico, Jürgen Habermas claramente situa alguns problemas da teoria clássica marxista, quando transposta para nossa sociedade complexa:

tocante às relações entre o Estado e o mercado, em que a sociedade pode assumir um grau de semelhança com o mercado muito defendido pela teoria pluralista.⁶ Verifica-se, na concepção pluralista, uma singularidade do indivíduo em sua relação com o Estado, no entanto ela não assume contornos antiestatistas:

É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, por um lado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista (BOBBIO, 2007, p. 928).

O pluralismo não é um conceito restrito a indicar uma variedade de opiniões, ou liberdade de expressão e oposição. É um conjunto da vida política e social, organizações, associações, partidos, igrejas, grupos de interesse e opinião, nos quais se geram as condições decisivas da democracia (DAHL, 2003). Será, com a concepção de sociedade plural, que se pode observar, de forma mais clara, o desenvolvimento de “redes”, pois o pluralismo ajuda a entender como amplas gamas de agentes poderão participar da disputa de poder existente dentro de todo Estado democrático. A mesma disputa de poder entre os diversos atores ocorre não só no jogo democrático, mas também, em condições mais propícias, quando há o aprimoramento do mercado e da livre concorrência. O argumento pluralista é o de que o aprimoramento do mercado, que tem muitos agentes capazes de competir e distribuir poder, é muito relevante, quando, junto com ele, são constatados os limites de ação e produção mercadológica do Estado.

“c) A análise também foi vítima de uma compreensão concretista dos conflitos e dos atores sociais, á medida que ela passou a contar com classes sociais ou sujeitos históricos superformatados, que passaram a ser portadores dos processos de formação e reprodução da sociedade. Ora, as sociedades complexas não permitem tal abordagem, uma vez que nelas não existem nexos lineares entre estrutura de superfície sociais, subculturas e regionais, de um lado, e as estruturas de profundidade abstratas de uma economia diferenciada sistematicamente (entrelaçada de modo complementar com a administração estatal interventora), de outro. É uma teoria que não pode ser salva, por maior que seja o número de hipóteses auxiliares, comete o mesmo erro” (HABERMAS, 2005, p. 140-145).

⁶ “*Pluralism, to be sure, deals with much more than pressure groups: indeed it deals with only tangentially. It is the political philosophy with argues that private associations of all kinds, and especially labor unions, churches, and cooperatives, should have a larger constitutional role in society, and that the state should not have an unlimited control over the plurality of these private associations. It opposes the Hegelian veneration of nation state, one the one hand, but fears the anarchist and laissez faire individualists extremes, on the other, and ends up seeking safety in a society in winch a member of important private associations provide a cushion between the individual and the state*” (OLSON, 2002, p. 111-112).

Mesmo que o processo histórico de formação do Estado tenha sido marcado por uma crescente centralização, tanto de recursos econômicos como de poder coercitivo observável nos primeiros estados modernos (TILLY, 1996), o Estado atual está marcado por uma limitação em sua capacidade produtiva (OFFE, 1984; PRZEWORSKY, 1995). Essa mesma limitação é uma marca decisiva para a formulação de redes de políticas públicas.

Por ter se baseado em muitas pesquisas empíricas, a elaboração teórica de Claus Offe merece cuidado especial. O autor constatou que o Estado estava protegendo os “interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes” (OFFE, 1984, p. 123). Para ele, o Estado capitalista “refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material” (OFFE, 1984, p. 123). Por isto, está caracterizado, em sua forma institucional, por algumas determinações funcionais. Entre elas, está a legitimação democrática, em que um grupo só consegue se apropriar do poder estatal através do consentimento majoritário, mas o seu conteúdo é determinado pelos pré-requisitos dos processos de acumulação capitalista.

Outra determinação funcional, característica do Estado capitalista, é a privatização da produção: “a propriedade que funciona produtivamente (seja ela força de trabalho ou de capital) é ‘privada’, isto é, a sua utilização política não está sujeita as decisões políticas” (OFFE, 1984, p. 123). Como, para o autor, também a força de trabalho é privada, os indivíduos entram em um processo de troca constante com o mercado, vendendo seu tempo livre, e o Estado formula políticas públicas que capacitem os indivíduos a inserirem-se nessas trocas. Como funcionalmente o Estado capitalista está impedido de controlar a exclusividade da produção, ao mesmo tempo em que é dependente das coletas tributárias, são vitais alguns incentivos, para que a economia privada retroalimente a própria legitimação democrática durante as eleições. Esses incentivos, para Offe, são as políticas públicas desenvolvidas nos intervalos entre eleições.

Outro autor que irá seguir a linha semelhante de raciocínio de que o Estado possui limitações de produção e, ao mesmo tempo, de estar dependente da circulação de riquezas, existentes na sociedade, é Przeworsky (1995, p. 47) ao

sugerir que: “No capitalismo, a propriedade privada da capacidade de trabalho e do capital impõe limites definitivos às funções do Estado”. Dessa forma, “os governos, nas suas intervenções econômicas, se baseiam mais em incentivos do que em ordens” (PRZEWORSKY, 1995, p. 47). O autor aponta que ocorre uma tensão entre o Estado e o mercado, pois ambos alocam recursos e destaca que, em seu conceito de autonomia, o Estado será autônomo, quando escolher seus próprios objetivos e os realizar diante de interesses conflitantes.

Com as crescentes e visíveis limitações do Estado, até mesmo programas sociais recebem, atualmente, participação do setor empresarial, pois a complexidade dos problemas sociais justifica novas parcerias e estratégias (AMARAL, 2003).

Embora portando limitações, o Estado passa a adquirir mais responsabilidades, buscando, então, recursos políticos necessários através de intercâmbio com atores sociais (SCHNEIDER, 2005). Segundo o autor, o Estado aparece, representando uma rede de relações relativamente autônomas:

Como já apresentado, o conceito de redes de políticas públicas implica uma visão da realidade na qual as políticas públicas não são formuladas e implementadas apenas por um único ator público (o Estado), mas que também atores privados ou sociais participam nesse processo de produção e oferta de bens públicos. Além disso, está compreendido aí que o Estado não é mais entendido como uma “hierarquia pública” sempre integrada, senão que ele próprio representa uma rede de organizações relativamente autônomas (SCHNEIDER, 2005, p. 49).

Em virtude das outras organizações e das novas demandas, existentes na sociedade, as redes vão ganhando proeminência e servindo de novos paradigmas para o posterior entendimento dos processos organizacionais.

1.2 A GOVERNANÇA E O ESTABELECIMENTO DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Acredita-se que a formulação de uma provável rede de política pública, que tenha como escopo a diversificação produtiva de uma região, esteja fortemente relacionada às questões de governança. Andréas Duit e Victor Galaz (2008) afirmam que diferentes sistemas de governança podem coexistir e interagir com os diferentes níveis sociais. Como o foco dos autores é o “CAS”, “Complex Adaptive System”, eles não estão interessados apenas em como a mudança é executada entre os sistemas de governança em diferentes escalas, mas também, em como diferentes sistemas de governança respondem às adaptações complexas que mudam o tempo todo.

Conforme os autores, a ideia de capacidade adaptativa dos sistemas de governança é desenvolvida através da construção de uma distinção conceitual entre os termos, “*exploitation*” e “*exploration*”. “*Exploitation*” é uma palavra entendida como uma capacidade de benefício das formas existentes de ação coletiva.⁷ Já “*exploration*” envolve a capacidade de coletar, analisar e acumular informações sobre o desenvolvimento do processo no ambiente comunitário (DUIT; GALAZ, 2008). A relação entre ambas, no sistema de governança, é a fonte da tensão fundamental entre a dualidade necessária, que ocorre entre a estabilidade institucional e a mudança. No mesmo texto, as redes de governança aparecem sob a sigla de NBG (*Network-Based Governance*), que possuem vantagens comparativas sobre um modelo de governança, centrado no Estado dominador.⁸ Outro aspecto muito importante nas redes de governança são suas capacidades de repetidas interações, capazes de reduzir sensíveis de custos e possibilitar tarefas complexas:

⁷ “*Exploitation. In order for actors within a governance system to be able to engage in the activities associated with exploitation (refinement, choice, production, efficiency, selection, implementation, and execution), problems of collective action must be resolved or at least controlled*” (DUIT; GALAZ, 2008, p. 319).

⁸ “*However, as change becomes faster and more uncertain, the flexible governance type performs better than the state-dominated alternative. The reason is that actors can adapt to changing circumstances without central coordination drawing on a much richer set of knowledge, institutional diversity, and policy alternatives as compared to state-dominated systems (cf. Folke et al. 2004; Koppejan and Klijn 2004, 90-99)*” (DUIT; GALAZ, 2008, p. 324).

This means that NBG is dependent on the possibilities of repeated interactions (such as those provided by geographical proximity), on restricting the number of exchange actors in the network (to reduce coordination costs), and on the possibility of developing shared understandings, routines, and conventions (to be able to cope with change and resolve complex tasks; Jones, Hestely, and Borgatti, 1997; Larson, 1992) (DUIT; GALAZ, 2008, p. 334).

Em 1999, Maurice Wright observou, ao estudar o governo japonês, que as estruturas institucionais dos partidos políticos, da burocracia e do setor privado eram complexas, policêntricas e diferenciadas (WRIGHT, 1999). Isto evidencia que qualquer estudo sobre as políticas públicas precisa ser prudentemente particularizado, por meio de análises cuidadosas. Outro aspecto merecedor de cautela e prudência é que o Estado não se tornou completamente dependente das redes de governança, pois as regulações legais e os mecanismos de mercado não desapareceram (POULSEN, 2009).

O estabelecimento das redes de políticas públicas tem algumas características um tanto peculiares: como estrutura horizontal de competências, desta forma, apresenta uma densidade comunicativa bastante alta e controle mútuo comparativamente intenso (FREY, 2000). Essa forma de estudar e entender algumas relações sociais menos formais do que as institucionalizadas estão amplamente difundidas nos estudos sobre tecnologia e economia industrial. Também, nas redes de políticas públicas, suas coordenações emergem de uma objetiva interação entre atores individuais, capazes de trocas entre recursos e outras informações relevantes (KENIS; SCHNEIDER, 1991). Em geral, pode-se afirmar que as redes de políticas públicas envolvem estratégias entre atores, com necessidades de estarem integrados:

Network management has been defined in this volume as a form of coordination of strategies of actors with different goals with regard to a certain problem or policy measure within an existing framework of interorganizational relations (KICKERT et al., 1999, p. 167).

Esse gerenciamento de redes é como uma espécie de forma indireta de governar, onde se levam em conta as possíveis estratégias e os objetivos daqueles envolvidos. As estruturas de redes estão, de acordo com Kickert *et al.* (1999),

focadas nos contextos de jogos específicos, citando-se, por exemplo: as regras, as prescrições, os valores e as áreas ecológicas, que compõem as características das redes de políticas públicas como um todo.

As redes de políticas públicas têm dado ênfase ao crescimento da complexidade do Estado, sendo estas constituídas por atores sociais, assim como governamentais, ambos interagem um com o outro, dando ascensão para as respectivas políticas (SANDSTRÖN; CARLSSON, 2008; BEVIR; RICHARDS, 2009). Nas redes, não apenas as características estruturais importam, mas também as mudanças têm impacto em suas decisões (TAKÁCS *et al.*, 2008).

As análises das redes de políticas públicas dão ênfase à importância organizacional ante as relações pessoais e focam-se na continuidade das interações entre os grupos de interesse e dos departamentos governamentais (BEVIR; RICHARDS, 2009).

Na literatura sobre as redes de políticas públicas, existem referenciais relacionadas às estruturas industriais, por esta razão é que suas redes podem ser articuladas em torno de indivíduos ou firmas industriais, na obtenção de reduções de custos (DAHLGREN, 2002). Também, se observa, nas interações existentes, que, em questões de conflito, os atores das redes de políticas públicas costumam criar fortes laços de solidariedade entre si, havendo, assim, uma espécie de fortalecimento contra os membros de redes concorrentes.⁹ Todavia, sobre os aspectos que envolvem os conflitos dentro das redes de políticas públicas é observada a importância de que eles não ocorram entre sua eficácia e sua legitimação, tanto em parcerias público-privadas quanto público-públicas.¹⁰

⁹ “Para a análise de políticas públicas, as *policy networks* ou *issue networks* são de grande importância, sobretudo como fatores dos processos dos conflitos e de coalizão na vida político-administrativa. Foi observado, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, que os membros de tais *policy networks* costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros *policy networks*, considerados concorrentes” (FREY, 2000, p. 222).

¹⁰ “Governments may decide to perform their tasks within networks, using various forms of public-private or public-public cooperation, since there is no conflict per se between effectiveness and legitimacy. Often, entering into dialogue with social organizations is considered quite legitimate” (KICKERT, 1999, p. 179).

Ao longo de suas trajetórias de formulação e implementação de políticas, Schneider observa que muitos atores não oficiais, como as associações, frequentemente assumem uma posição central na definição de uma política. Caso contrário, o sistema parlamentar e governamental estaria “sobrecarregado” na provável hipótese de que muitos atores não conseguissem entendimento em “redes informais de comunicação” (SCHNEIDER, 2005, p. 39).

Assim, também Lundin enfatiza os aspectos cooperativos como aspectos importantíssimos na implementação de políticas públicas, devido ao fato de existir a impossibilidade de um único ator ser capaz de dar as respostas satisfatórias durante esta fase de implementação.¹¹ O autor acredita que não existe um marco preciso sobre o fato de a cooperação melhorar a implementação de políticas públicas, mas já é possível apontar que “a importância da cooperação cresce com a tarefa complexa” (LUNDIN, 2007, p. 647). Essas tarefas complexas podem muito bem ser pensadas sob a ótica do cenário brasileiro em questões de desenvolvimento, uma vez que, como o combate às desigualdades sociais, as redes já se apresentam como capazes de ampliar os diálogos entre atores.

O papel da confiança entre os atores aparece, quando um ator toma uma atitude em relação a outro ator ou grupo de atores, e disto emerge uma repetida interação entre eles, o que é representado pela expectativa dos sujeitos de que os membros dos grupos irão preencher suas funções. Este fator é relevante, porque as redes podem aumentar a confiança, que será o ingrediente para o desenvolvimento de mútuas vantagens entre os *stakeholders*, e os próprios objetivos e recursos serão essas mesmas conexões que vão formar uma complexa governança (BERARDO, 2009).

Segundo Ferrazi, as políticas públicas estão, cada vez mais, incentivando a formação de redes e a geração de capacidades para que “as pessoas exerçam, com autoridade, os processos que afetam diretamente seu bem estar” (FERRAZI, 2003, p. 15). Quando focados os aspectos de estabilidade e a mudança nas

¹¹ “Politicians cannot implement a policy all by themselves; they have to rely on a civil service to do this. But the citizens cannot replace the bureaucracy by casting their vote. Consequently, a prerequisite for satisfactory democracy is that politicians control and govern a civil service that respects their decisions” (LUNDIN, 2007, p. 631).

políticas públicas, as escolhas institucionais são importantes. Mortensen (2007) observou que escolhas institucionais, em longo prazo, perspectivamente, não apenas agem na estabilidade de fatores políticos, mas também promovem a redução da probabilidade de um conflito futuro.

É difícil falar em uma rede de política pública, voltada para o desenvolvimento local de uma determinada região estagnada, sem que ela não traga, em suas características, alguns aspectos inovadores. Segundo o trabalho de Considine e Lewis (2007), a inovação é considerada como uma forma característica de política de desenvolvimento e governança. É apontado, neste estudo, o vínculo entre a literatura da inovação e as suas frequentes vinculações com as redes industriais, pois estas facilitam trocas de informações dentro das organizações e entre os governantes. Ao falarem sobre conclusões, apontaram os autores que alguns tipos de redes são mais importantes:

What we found is that networks are important and explain more than can be found by a focus upon position alone. But some types of networks are more important than others. Advice networks are somewhat related to being an innovator, but strategic information networks are more crucial. If you are seen as a "go to" person for strategic information, you are also very likely to be seen as an innovator (CONSIDINE; LEWIS, 2007, p. 602).

Inovações e inovadores não estão em uma parte do espaço institucional específico, mas definidos mais por uma posição informal como atores em rede.

Em uma interessante discussão referente ao termo inglês "*policy network*" e seu provável papel de representar uma metáfora ou um modelo teórico plausível, Dowding vê o desenvolvimento da teoria das redes de políticas públicas através de uma análise sociológica: "*Policy network analysis began as a metaphor, and may only become a theory by developing along the lines of sociological network analysis*" (DOWDING, 1995, p. 136). Conforme o autor, diferentes tipos de esboços, referentes às redes, podem ser construídos e formam diversos traçados

explicativos, sendo, então, capazes de descrever suas estruturas recíprocas, o que irá tornar suas análises, essencialmente estruturais.¹²

Maurice Wright (1998) distinguiu os termos ingleses: a “*policy network*” da “*policy community*”, evitando, assim, uma confusão comum entre alguns autores¹³. Essa distinção é importante, já que nem todas as comunidades políticas vão gerar redes de políticas públicas. Trabalhos mais recentes enfatizam que os interesses da comunidade política estão focados nos fatores que influenciam o projeto e a adoção dos instrumentos políticos (HICKLIN; GODWIN, 2009; BEVIR; RICHARDS, 2009). A comunidade é composta por um conjunto de atores potenciais, oriundos de diversos universos políticos, visto que as redes de políticas caracterizam, de forma geral, o processo de formulação de políticas públicas. As redes diferem das comunidades políticas por possuírem muitos participantes, interação flutuante e acesso a vários membros, ausência de consenso e presença do conflito, interação, baseada preferencialmente na consulta, ao invés do conflito ou barganha, uma desigual relação de poder, nas quais muitos participantes podem ter poucos recursos, pouco ou nenhum acesso, e o poder e são vistos como um jogo de soma zero (BEVIR; RICHARDS, 2009). As estruturas, formadas pelas redes, ao interligarem atores, são importantes para as análises de poder nas respectivas redes (EMANUELSON; WILLER, 2009).

1.3 O LOCAL E OUTROS ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS

As reflexões, voltadas para uma análise conceitual do uso de redes de políticas públicas no meio rural brasileiro, são perfeitamente possíveis, se forem considerados os múltiplos aspectos existentes da natureza bastante diferenciada

¹² “*What makes the networks different are the lines which represent the relationships between the dots. Networks are distinguished one from another by the relations between the actors. In other words, the networks denote different structures. Network analysis is, necessarily, structural*” (DOWDING, 1995, p. 152).

¹³ “*Policy community identifies those actors and potential actors drawn from the policy universe who share a common identity or interest. Those actors will “transact” with each other, exchanging resources in order to balance and optimize their mutual relationships. Network is the linking process, the outcome of those exchanges, within a policy community or between a number of policy communities. A policy networks is a “complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other complex by breaks in the structure of resource dependence”* (WRIGHT, 1998, p. 606).

que caracteriza o interior brasileiro. Além de muitas diferenças de natureza geográfica, climática ou cultural, as regiões do Brasil apresentam elevado grau de diferenciação econômica, herdada também de uma estrutura institucional pouco interessada em equilíbrios regionais. De todo estes conjuntos de diversidade, não cabem aqui explicações nucleares e pausadas, referentes à diferença regional brasileira, mas é inexorável que os agentes que vão formar uma possível rede busquem vantagens distintas, inclusive formando uma rede focada em uma alta competitividade econômica. Estudos contemporâneos, que tratam das abordagens neo-institucionalistas nas Ciências Sociais, enfatizam o papel, de acordo voluntário existente, entre os atores interessados, algo que, virtualmente, cria um vínculo muito mais acentuado por cálculos estratégicos.¹⁴

Sugere-se que consistiria um paradoxo discorrer de uma provável rede de política pública no que tange à Metade Sul sem algumas ponderações preliminares referentes ao crescimento do estudo que envolve o aspecto local. Já aparecem estudos na literatura de políticas públicas brasileiras sobre o Arranjo Produtivo Local (APL), sendo estas aglomerações de agentes econômicos e sociais, focadas em um conjunto específico de atividades econômicas, com algum tipo de vínculo, mesmo que incipiente (SILVA, 2003). São colocadas aqui duas observações que parecem pertinentes:

a) Primeiro, para se pensar em redes das políticas de desenvolvimento local, é preciso observar o local em que ela pode estar ocorrendo e que constitui um escopo crescentemente, enfocado pela geografia econômica. Ao serem constatadas as possibilidades de transformações locais em seu respectivo espaço econômico, os atores são as instituições e os seus agentes decisórios – neles, inegavelmente, as decisões empresariais aparecem com relevância. “As decisões empresariais conformam tanto a distribuição inter-regional da atividade econômica

¹⁴ “Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são: primeiro, é plausível que o comportamento de um ator seja determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator, relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa integração ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205-206).

quanto a qualidade e a natureza do trabalho entre regiões” (MARKUSEN, 2005, p. 65). Então, a Metade Sul apareceria formando uma espécie de esfera local e distinta de uma rede globalizada, ao dispor da possibilidade de uma série de investimentos de grandes firmas de celulose – seu aspecto local e sua própria rede local inseriram-se em uma rede maior, contribuindo com a sua própria característica em um sistema de trocas mútuas.

b) Segundo, é maior significância da identidade local. Seguindo a tendência de destaque local, estudada na geografia em que o espaço local ganha grande significância, a esfera política regional assume as mesmas proporções, através da identidade da rede local:

Segue-se que o *local*, por sua vez, não constitui um mero segmento em que o mundo pode ser subdividido, mas uma “totalidade complexa”, capaz de exercer comportamento autônomo. Trata-se de um mundo dotado de identidade própria que o distingue do ambiente e de outros sistemas (CONTI, 2005, p. 224-225).

Aparecendo com relativo grau de destaque, o conceito de redes locais poderá explicar esta rede, não apenas em termos de mera proximidade geográfica, mas também, graças à imersão em um contexto econômico, social e cultural específico (CONTI, 2005). Cada vez mais, as soluções políticas buscarão uma harmonia tanto com os sistemas locais quanto com as respectivas redes locais em sua própria manutenção. Essa ‘redescoberta’ do local começou a acentuar-se na última década, por ser território o espaço onde os atores locais convergem e que passa a ser explicativo dos processos de desenvolvimento, sendo assim, uma estrutura ativa (CRAVIOTTI, 2008). Esses contextos de desenvolvimentos locais são pressupostos para o fortalecimento dos agentes locais, a fim de que se torne possível incorporar os interesses de distintos atores (CRAVIOTTI, 2008). Observa-se um fenômeno interessante atualmente: a globalização está encorajando esforços da regionalização, ao mesmo tempo em que os aspectos das crescentes integrações e relações de interdependência puderam explicitar as enormes transformações tecnológicas, científicas e produtivas e disseminar ações de forma global, mas partindo de organizações regionais específicas que tornaram possíveis a organização destes eventos. Foram as proximidades geográficas, institucionais e

sociais que facilitaram o desenrolar destas mudanças.¹⁵ Como as regiões pobres são caracterizadas pela falta de inovações, tenta-se modificar os seus altos índices de pobreza e desemprego através das redes regionais de inovações, que são caracterizadas pelas interações entre indústrias e instituições, pertencentes tanto ao setor público como privado (HUGGINS; JOHNSTON, 2009).

Klaus Frey, ao tratar dos fenômenos globais, muitas vezes, recorreu à compreensão de Castells sobre a dinâmica mundial (FREY, 2003). Como o objetivo de Frey era tratar da potencialidade de novas tecnologias de informação e comunicação, é perceptível uma tendência ao otimismo da consequente transparência, advinda de uma rede de informação democrática. Mais pertinente, além das incertezas, oriundas de instabilidades ou de atitudes descompromissadas advindas da globalização, percebe-se a suspeita do autor sobre o desenvolvimento das atividades cívicas nos movimentos sociais brasileiros.

Propõe-se que a separação entre os três estilos de análise política da língua inglesa, “*polity*, *policy*, e *politics*”, pode apresentar algumas confusões, quando verificada na prática da disputa de interesses. Discrepâncias, muito mais latentes entre as terminologias, podem surgir em sociedades pouco desenvolvidas e com baixo grau de modernidade. Instabilidades políticas, capazes de alterar normas institucionais e maquiar leis, por meio de alterações em regras constitucionais, podem surgir com muita frequência em países com democracia incipiente. Para que processos políticos transcorram em uma sociedade civil sem ameaças de rupturas ou traumas, muitos fatores comunitários podem ser determinantes.¹⁶ Entretanto, mesmo em diversas sociedades, a força da disputa política partidária e competitiva pode indicar construções políticas muito peculiares. Em virtude de

¹⁵ “*Geographic, institutional, and social proximity facilitates continuity over time of local technological and scientific Know-how, stable inter-firm linkages, and stable local labor markets. These relationships become qualitatively greater, since they are based on trust and social interactions, which set in motion an informal and tacit transfer of information and Know-how*” (RYBAKOVAS, 2007, p. 28).

¹⁶ O ‘capital social’ de Robert Putnam aponta, de forma um tanto clara, como as comunidades das regiões ao sul da Itália são prejudicadas pela própria desconfiança mútua leveda ao extremo: “Nas regiões menos cívicas, a participação política e social organizava-se verticalmente e não, horizontalmente. A desconfiança mútua e a corrupção eram consideradas normais. Havia pouca participação em associações cívicas. A ilegalidade era previsível. Nessas comunidades, as pessoas sentiam-se impotentes e exploradas. E com razão” (PUTNAM, 2007, p. 191). Disputas eleitorais em meios semelhantes não tendem a ser construtivas, além de reduzirem a possibilidade de manobras que visem a correções, pois estão sempre reduzidas às relações amigo/inimigo.

muitos interesses estarem trans-nacionalizados, a dimensão da *politics* e a sua respectiva interação com a política pública podem muito bem aparecer com significativo grau de relevância dentro destes novos contextos:

The argument here is that the constitutional rules of the well-established classical-modernists polities do not tell us about the new of game. In our world, the polite has become discursive: it cannot be captured in the comfortable terms of generally accepted rules, but is created through deliberation. The polity, long considered stable in policy analysis, thus becomes a topic for empirical analysis again. A politics is conducted in a institutional void, both policy are dependent on the outcome of discursive interactions.

The distinction between – classical – modernist institutions and new political spaces is based on a sociological understanding that the prevailing conception of politics should always be seen as a particular construct (HAJER, 2003, p. 176).

Se o conhecimento na Pós-modernidade apresenta características extremamente horizontais e fragmentadas, convivendo lado a lado com uma diversidade cultural cada vez mais visível, alguns problemas relativos às políticas públicas tendem a aparecer de forma muito mais expressiva do que em algumas décadas anteriores. Os problemas de natureza epistemológica, isto é, a indagação relativa aos próprios limites de investigações científicas passa a deslocar-se para a individualidade cultural de cada ator.¹⁷ Característica peculiar esta que desempenhará papel relevante em processos de formações de identidades políticas e comunitárias. Novas identidades conscientemente construídas vão resultar em um novo arranjo representativo e em novas demandas políticas nesse capitalismo tardio como um espaço único de agir. Compreende-se a Pós-modernidade como um processo mundial que perpassa diversas áreas do saber, distinta do neoliberalismo que está restrito a pontos mais delimitados do pensamento econômico. Essa distinção é pertinente, por ter a Pós-modernidade redefinido os papéis das transnacionais, em que a política e a economia vão se tornando, cada vez mais, entrelaçadas, sempre com aspectos superlativos de

¹⁷ Em pleno começo dos anos oitenta o renomado antropólogo Gilberto Velho observou algo pertinente em um mundo cada vez mais globalizado e plural: “Quanto mais exposto estiver o autor a experiências diversificadas, quanto mais tiver de dar conta de *ethos* e visões de mundo contrastantes, quanto fechada for sua rede de relação ao nível do cotidiano, mais marcada será sua autopercepção de *individualidade singular*” (VELHO, 2007, p. 32).

referência ao mercado, e a emergência dos movimentos ambientais veio a contribuir com os limites do relativismo cultural.

Como a ação política, iniciada principalmente nos Estados Unidos e na Alemanha, ainda, no período da Guerra Fria, os movimentos ambientais partiram para uma política gerativa, ou seja, ali havia condições em que os resultados podiam ser alcançados sem vir de cima, criando um espaço apropriado para o desenvolvimento de redes de políticas públicas ambientais.

Admitindo-se que os conceitos, referentes às redes, possuem elevado grau de abstração, muito de suas adaptações, para posterior entendimento relacionado com as ações políticas, passam por interações, como, por exemplo, o relacionamento entre a sociologia e a economia ou entre estudos de participação política e gerenciamento público. Muitos liberais já apontaram, em algumas obras, que, nos dias atuais, são considerados clássicos os seguintes aspectos: a pertinência de que a democracia não passa de um método e a sua doutrina não pode ser um escopo final de um governo.¹⁸ Todavia, ampliar os aspectos participativos não exclui os respectivos processos de descentralização. Um moderno estudo sobre a gestão de um gerenciamento em políticas governamentais aponta que um grau de participação local nas tomadas de decisões pode ser positivo na descentralização governamental. Um forte e saliente exemplo são as políticas ambientais. John Parkins observou, em Alberta, no Canadá, que o próprio movimento ambiental da sociedade civil, ao longo das últimas décadas, está se aproximando a uma forma de participação pública muito mais eficiente. Nessa confluência, são espécies de comitês da sociedade que representam a mais recente forma de governança ambiental: *“For instance, local advisory committees often pride themselves on the involvement of a wide of a local stakeholders, somewhat akin to Dahl’s notion of a minipopulous on a small scale”* (PARKINS, 2006, p. 199).

¹⁸ *“El liberalismo constituye una de las doctrinas referentes al análisis de cuáles sean los objetivos y esfera de acción de los gobernantes, fines y ámbito entre lo que elegirá la democracia; en cambio, esta última por ser un método, no indica nada acerca de los objetivos de quienes encarnan el poder público”* (HAYEK, 1959, p. 205).

Naturalmente, uma rede que trate do meio ambiente com um número muito restrito de atores terá alguns problemas expostos em sua efetivação e em seus respectivos resultados. Um estudo comparativo entre as políticas públicas, voltadas para o meio-ambiente, diferenciou, claramente, as redes existentes no Japão e na Alemanha, apontando que, na segunda, os grupos de interesse não estão restritos às corporações empresariais:

*In Japan, with the exception of Rengo, **Seikyo** (Co-op) and the Japan Consumer Federation, only interests groups from business and corporations are considered to be part of network. In contrast, German interest groups that are considered to be part of a network consist of a broad range of organizations from business, labor, religious institutions and various non-profit foundations (JOST, 2005, p. 106).*

Outro problema, abordado em redes de políticas públicas, referentes às questões ambientais, pode ser os próprios limites existentes em uma avaliação excessivamente tecnocrática, como é debatido por William Ascher e Toddi Steelman (2006).¹⁹ Esse aspecto de excessiva tecnocracia não está limitado apenas ao desdobramento ambiental, mas também já constitui uma preocupação da realidade burocrática brasileira, como um todo, desde os anos noventa. Eli Diniz, ao debruçar-se sobre a realidade político administrativa do Estado brasileiro, no período do Plano Collor I, enfatizou:

O estilo coercitivo de implementação acirrou o isolamento do governo, aumentou as dificuldades de sustentação política de um Presidente desde o início carente de apoio parlamentar. Em outros termos, a rejeição da política, em nome da preservação da racionalidade técnica das decisões, acabou por comprometer a continuidade das políticas formuladas (DINIZ, 1998, p. 36).

Toda centralização de poder, que sobrecarrega uma única esfera decisória, é potencialmente problemática, por isto coordenar atividades em meios plurais com maiores complexidades econômicas exigiu novas concepções. Por tal razão, os

¹⁹ “Expert valuation, clearly the most ‘technocratic’ vehicle for conveying public preferences, may preempt more robust forms of public participation in environmental policymaking and present policymakers with a particularly narrow sense of the public interest and the what public wants” (ASCHER; STEELMAN, 2006, p. 73).

estudos organizacionais seguiram uma trajetória de crescente destaque nas Ciências Sociais.

1.4 MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

Para afastar-se do isolamento burocrático, o governo buscava, então, a conduta de uma adequada governança, que trataria, através de seus mecanismos e procedimentos, de “lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (DINIZ, 1998, p. 42). É uma nova resposta, usando uma velha concepção democrática e pluralista. Com a mudança temporal, somada à mobilidade horizontal e vertical dos mais diversos grupos sociais, é natural que novas demandas precisem de repostas governamentais. Desde as mudanças ideológicas, advindas dos ‘novos tempos’ ou novos conflitos,²⁰ emergem necessidades de mudanças organizacionais. O economista, Galbraith, em plenos anos sessenta, constatava: “A contrapartida inevitável da especialização é a organização. É esta que faz com que o trabalho de especialistas chegue a um resultado coerente” (GALBRAITH, 1982, p. 24). Mesmo os surgimentos de iniciativas empresariais necessitam de deliberações e mudanças políticas e, por isto, raramente eliminam a necessidade institucional, a política de regulação e controle dessas práticas (MODELL;WIESEL, 2008).

Nas Ciências Sociais, as mudanças de processos organizacionais foram razoavelmente consistentes. Anthony Giddens salienta modificações importantes dentro de tais processos, cujas operações estão se afastando de comandos verticais extremamente rígidos e buscando maior flexibilidade através de modelos horizontais. Se, em Weber, a burocracia se apresentava de uma forma rígida e

²⁰ Dentro dos mais diversos conceitos de ideologia existentes na Ciências Sociais, a clássica conceituação de Karl Mannheim continua vigorosa, inclusive para pensarmos as mudanças políticas que ocorrem: “O conceito de ‘ideologia’ reflete uma das descobertas que surgiram do conflito político, a saber, que os grupos dominantes podem estar tão ligados, em seu pensamento, aos interesses, decorrentes de uma situação, que se tornam simplesmente incapazes de perceber certos fatos que lhes solapariam o domínio” (MANNHEIM, 1952, p. 36).

fechada²¹, com tomadas de decisões que eram todas concentradas no topo, na atualidade, em modernas corporações, como as japonesas, por exemplo, existem consultas em todos os níveis envolvidos em uma organização (GIDDENS, 2005). Há, assim, uma grande transformação chamada de “gerencial”:

O gerenciamento de recursos humanos (GRH) é um estilo de gerenciamento que considera a mão de obra de uma empresa vital para a competitividade econômica: se não houver dedicação completa dos empregados, em relação à firma e ao seu produto, esta nunca será um líder em sua área (GIDDENS, 2005, p. 297).

Tanto o gerenciamento quanto a descentralização são, para o autor, muito importantes para o funcionamento de redes e suas respectivas respostas.²² Em virtude das complexidades, as organizações focam um alto rendimento produtivo. Uma interação merece aqui um destaque proeminente, a fim de que seja possível perscrutar em uma rede de política pública, em uma determinada região: a integração entre a economia e a sociologia.

Tratando das discussões, relativas aos instrumentos políticos de regulação e gerenciamento governamental, tendo como objetivo uma maior robustez no crescimento econômico, Feiok, Tavares e Lubell (2008) sugerem que as decisões de gerenciamento do crescimento são, inerentemente, políticas. Também, para os autores, embora o nível estatal de implementação do gerenciamento de crescimento tenha recebido amplo destaque, ainda não ocorreram os mesmos esforços nos níveis locais.

²¹ Para Max Weber, a burocracia representava uma forma eficiente de racionalidade: “*Las funciones específicas de la burocracia moderna quedan expresadas del modo siguiente: 1. Riege el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas – consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir lo fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas de los medios coactivos que le son asignados (medios coactivos de tipo físico, sagrado o de cualquier otra índole). 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman la medidas necesarias con vistas nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas*” (WEBER, 1992, p. 716-717).

²² “A ‘descentralização’ é outro processo que contribui para que as organizações funcionem como redes. Quando a mudança ganha maior profundidade e rapidez, as burocracias, extremamente centralizadas ao estilo weberiano, são incômodas e fortificadas demais em seus padrões de tratamento” (GIDDENS, 2005, p. 300).

Segundo estes mesmos autores, os arranjos institucionais podem facilitar algumas escolhas de políticas públicas, mas criar barreiras para outras. Por isso, para explorar o gerenciamento do crescimento local, é necessário endereçar as características das ramificações do executivo e legislativo, assim como, a centralização ou a descentralização dentro de um governo.²³

Parâmetros governamentais sobre o zoneamento de incentivos, para limitar o crescimento e os seus respectivos impactos conflituosos, necessariamente, são muito difíceis de ser obtidos e confirmados como ideais, já que os governos precisam tratar destas questões, mesmo considerando-se que suas múltiplas dimensões interagem. Mediante a verificação das diferenças, encontradas neste estudo, no estado norte americano da Flórida, conclui-se que as comissões governamentais e os administradores nem sempre estão em comum acordo nos planos locais de urbanização:

In particular, we find evidence that county commission form of government is linked to a preference for urban containment boundaries to manage growth. The presence of a county manager diminishes the likelihood of boundary adoption, perhaps as a response to adverse effects of these policies for housing markets and affordability. In contrast, the commission-administrator form of government encourages the use of incentive zoning. County manager's reputations for being insulated from growth management pressures are consistent with support for incentive zoning because it accommodates growth in exchange for new infrastructure financed by developers and, ultimately, by new residents (FEIOK; TAVARES; LUBELL, 2008, p. 475).

Discussões, semelhantes ao crescimento populacional de uma determinada região, seus impactos e suas possíveis consequências futuras ainda não ganharam grande relevância no Brasil. Para tratar da estagnação de uma determinada região, muitas questões de planejamento ainda sofrem demasiadamente interferência do plano político partidário. É compreensível, na Ciência Política, essa interferência: *“Campaign agendas also resonate beyond the campaign as elected officials arrive*

²³ Como o modelo eleitoral norte americano está baseado no voto distrital misto, o trabalho citado pode sugerir alguns conceitos pouco aplicáveis ao caso gaúcho, mas a tendência descentralizadora do nível de decisões mais local é mais favorável ao gerenciamento de crescimento mais ordenado: *“In sum, under more ‘political’ forms-commission government and district elections-local officials are more amenable to environmental and growth management pressures, and elected officials are more inclined to favor these community – based interests as a means to their reelection”* (FEIOK; TAVARES; LUBELL, 2008, p. 465).

in various capitals and draw on these agendas to guide policy making” (SIDES, 2006, p. 407).

Sugere-se que, no Brasil, a carência de planejamento regional criou um problema evidente, relativo às áreas de zoneamento populacional e econômico, e nem mesmo, em espaços partidários da política, este tema tem tido relevância.

Enquanto, no surgimento das Ciências Sociais, a economia teve um papel de grande destaque com um papel relativamente profético em Marx e bastante concentrado na racionalidade econômica, trabalhada por Weber²⁴, os posteriores desenvolvimentos teóricos da economia passariam a ser instrumentos operados e monopolizados quase que de forma exclusiva por economistas. Notavelmente, ocorreram exceções, principalmente, na Ciência Política, como a obra de Schumpeter, ao tratar de questões mercadológicas da democracia ou de Anthony Downs que abordou a respectiva racionalidade do eleitor, retratando o alto custo que a informação pode alcançar para uma escolha puramente racional.

Ao estudar, com profundidade, a obra de Weber, Swedberg apontou que:

O que une sociologia e teoria econômica está relacionado com sua área de estudo. A sociologia trata de uma variedade muito maior de ações do que a teoria econômica, mas as duas têm um tipo de ação comum, qual seja, a ação racional com objetivos exclusivamente econômicos (SWEDBERG, 2005, p. 50).

Observa-se que a noção de sociologia econômica weberiana esteve ligada à questão de interesses e de, por assim dizer, “imbricação”, em relação às ações de outros. Porém, ocorre que “muitos sociólogos econômicos de hoje sentem um misto de alienação e hostilidade pelos economistas – um sentimento que costuma ser recíproco” (SWEDBERG, 2005, p. 293). Mesmo que, posteriormente, sejam criticados os aspectos das dinâmicas das redes, o estudioso reconhece que: “A *pesquisa de redes* desenvolveu-se muito tempo depois de Weber e tornou-se um dos ramos mais interessantes da sociologia econômica de hoje” (SWEDBERG, 2005, p. 293).

²⁴ A racionalidade econômica de Weber estava fortemente ligada ao conceito de ação: “*Una acción debe llamarse “económicamente orientada” en la medida en que su sentido esté orientado por el deseo obtener ciertas utilidades*” (WEBER, 1992, p. 46).

O que pode ser demonstrado, através de um recorte setorial, é o comportamento governamental de escolher determinadas políticas públicas de desenvolvimento. É extremamente importante deixar claro que, por meio de um estudo sobre uma rede de política pública, é possível uma aproximação referente a todo um conjunto organizacional sobre o governo do Estado do Rio Grande do Sul. Mediante essa política de desenvolvimento, percebe-se o tipo de objetivo que está sendo pretendido, mesmo que através de interesses conflitantes.

Cabe salientar o quanto é importante para os estudos de redes estarem focados em análises organizacionais. Isso é relevante, visto que, quando estudado o comportamento dos atores em rede, percebe-se que eles apagam e adicionam ligações para maximizar as expectativas de seus benefícios (DOGAN *et al.*, 2009). A relação entre o aspecto econômico e político ocorre, porque o impacto da relação entre a globalização e o desenvolvimento depende tanto do aspecto local socioeconômicos quanto das condições políticas (CHENG; MITTELHAMMER, 2008). O desenvolvimento de redes, como alternativas de organizar a produção e a governança, pode estar colocado entre o Estado e o mercado:

Economic networks follow a typical capitalist in which networking is a preferred organizational choice for enabling accumulation. Policy networks usually replace or operate parallel to modes of decision making that have a territorial logic of power. The capitalist logic strives to overcome all boundaries at different scales to increase profits, while the territorial logic presupposes political boundaries within which political power is legitimized and controlled (HADJIMICHALIS; HUDSON, 2006, p. 860).

Hadjimichalis e Hudson apontam que ocorre uma tensão entre os conceitos organizacionais de rede e território, a partir do momento em que o conceito de rede começa a substituir instituições e o controle público em que está organizada a base do território, criticando a falta de mecanismos de *accountability* existente no processo de redes. É importante salientar que estas vão sendo formuladas com interesses específicos, pois, ao se tratar das redes e suas relações com o mercado, não é possível esquecer-se de que: “o mercado e a rede são padrões interorganizacionais típicos. Em qualquer uma dessas configurações, trata-se de combinações complexas de instituições” (SCHNEIDER, 2005, p. 37). Nessa

complexidade, criada em torno da rede, os atores irão buscar os seus objetivos de forma mais objetiva.

1.5 COMPLEXIDADES E CONFLITOS

A complexidade das políticas públicas é justificada através do próprio conjunto de ações, representações e consequências, que fazem as mesmas vincularem diversos agentes por meio de seu funcionamento. Nos estudos sobre as políticas públicas, os estudiosos podem seguir tendências da moda na ciência e na sociedade, devido à pauta das pesquisas (SAETREN, 2005). Estas são as políticas públicas tangíveis, manifestações de decisões consensuais por parte de governos, em favor de seus cidadãos, por isso trabalham para assegurar que os instrumentos, ideias e a implementação de estratégias efetivas estejam alinhados com atitudes dominantes de suas populações (WALLNER, 2008).

Hill (1997) observou a elaboração de políticas públicas como um processo no qual envolve políticos eleitos, servidores civis designados e representantes dos grupos de pressão, capazes de tomar a iniciativa das ações. Nesse processo, o autor salienta que o partido político e o elemento ideológico não podem receber pouca atenção.²⁵ Esses componentes ideológicos provavelmente são revelados em estágios iniciais e em manifestações de encontros partidários. Diferenças essas que aparecem mesmo em sistemas partidários, como o norte americano, caracterizado por poucas diferenças ideológicas, em que é observada apenas respectiva nuance de construção geopolítica, abordando as bases eleitorais de seus partidos (DYE, 1972, p. 276). Salientado pelos conflitos entre os dois partidos norte-americanos, diferentes implementações de políticas públicas são capazes de graduar e tornar relevantes as distinções entre ambos partidos:

Conflict between parties occurs most frequently over issues involving social welfare programs, housing and urban development, medicare, antipoverty programs, and the regulation of business and labor. Party

²⁵ “Ideology is clearly important in the formulation of political party instances on policy” (HILL, 1997, p. 112).

conflict is particularly apparent in the budget, the most important policy document of the national government. The budget is identified as the product of the President and carries the label of his party (DYE, 1972, p. 277).

A elaboração de políticas reflete o processo organizacional que ocorre no interior das redes de ação coletiva, isto é, uma série de ações tomadas por membros de um grupo, para buscar seus respectivos interesses comuns (SANDSTRÖM; CARLSSON, 2008).

A consequente fixação de objetivos políticos ocorre através tanto pelos canais partidários quanto pelos demais grupos de pressão: *“However, party activists are by no means the only ‘policy entrepreneurs’. Pressure groups and even comparatively isolated intellectuals may also be engaged in this activity”* (HILL, 1997, p. 116). Para Dye, os grupos de interesse possuem maior proeminência para influenciar os gestores de políticas públicas, em que os partidos são mais fracos, da mesma forma que, em comunidades societárias plurais, o potencial de um único grupo de interesse aparece reduzido.²⁶

Como as redes de políticas públicas são implementadas entre atores organizacionais que, de algum modo, apresentem-se de forma independente, existem particularidades em cada rede. Alguns apontamentos atestam que a introdução da “policy” não ocorre com exclusividade em unidades governamentais:

By policy implementation we mean problem-solving efforts simulated by government and order into programmers. The actors, involved in implementation, are not only drawn from governmental units; they may also include others whose efforts are required for the success of the implementation (KICKERT et al., 1999, p. 138-139).

A natureza do próprio gerenciamento da rede é muito significativa, podendo ter consigo uma esfera muito ampla de estratégias, realizando cooperação sob condições de conflito e desacordo (KICKERT, 1999). São muito altas as

²⁶ *“Interest-groups activity also provides a linkage between environmental forces and public policy. The interest group structure of a society clearly reflects its socioeconomic composition. Modern urban institutional societies spawn a multitude of diverse interest groups. The resulting multiplicity and diversity reduces the likelihood that any single interest group can determine policy working in all fields”* (DYE, 1972, p. 281).

expectativas sobre os gestores de políticas públicas e como eles buscam racionalmente o sistema de gerenciamento, incluindo, por exemplo, os auxílios de especialistas que, entretanto, apresentam eficácia, muitas vezes, questionável (LAPSLEY, 2009). O crescimento das redes conduzem a um alto nível de performance (HICKLIN; GODWIN, 2009), ao mesmo tempo em que se verifica, na teoria da produção de políticas públicas, um acentuado crescimento das características policêntricas, híbridas e de atuação em rede dessas políticas (BOVENS *et al.*, 2008). São as redes de políticas públicas que participam do processo progressivo de construção e reconstrução dos arranjos sociais, o que é importante para entender a geração de políticas públicas para a sociedade como um todo (SANDSTRÖM; CARLSSON, 2008). Inclusive, políticas públicas regionais de desenvolvimento tecnológico, que estão ancoradas em parcerias com as universidades, buscam acompanhar maiores aberturas e estar conectadas a sistemas de redes (HUGGINS *et al.*, 2008).

Como a formulação de uma rede local encontrará apoio tanto no governo quanto nos atores da comunidade societária, em diversos níveis de ação, além de gerar expectativas antecipadas da comunidade da Metade Sul, entendidas como “arenas”, é necessário uma razoável dose de cautela política na nesta articulação quanto à sua implementação. Mesmo ações políticas, estritamente pragmáticas, como as medidas orçamentárias, não deixam de refletir arcabouços institucionais maiores.²⁷ Concessões fiscais, concedidas em favor de setores empresariais, são evidências fortes dos contornos de uma sociedade complexa, tentando resolver os problemas de uma determinada região, mediante níveis maiores de estruturas tecnológicas e financeiras, somadas ao engajamento dos habitantes dessa mesma região.

É tão grande a dificuldade de gerenciamento de uma rede que é exigido do seu gerente uma familiaridade com os diversos ambientes institucionais, assim como habilidade para a mudança de regras institucionais através do processo de gerenciamento (ROBINSON, 2006). Isso porque uma rede de políticas públicas não pode estar reduzida a uma tomada de ordem burocrática, pois, no

²⁷ Um artigo, publicado no *Economics of Governance*, indica esta aproximação; “*This conclusion suggest that the credibility of fiscal policy is dependent on the underlying institutional structure and governance of the budget process*” (MOUNTS; SOWELL, 2005, p. 208).

delineamento de suas estruturas, ela necessita conservar algum espaço para operar independentemente da autoridade (DAMGAARD, 2006).

Os esboços, pós-modernos da sociedade organizacional que influencia e é influenciada pela economia, estão mais próximos e sólidos em sociedades abertas, democráticas e liberalmente consolidadas, pois nelas está mais explícito o denominador comum de cada tendência conflituosa, como averiguou Dahl²⁸, do que de estruturas monolíticas, onde o Estado era focado como o garantidor de todos os custos e riscos.

Afirmar que o Estado não é mais o único ator e está incapaz de organizar sozinho a produção, isto implica reconhecer transformações, entretanto ponderações são importantes, isto é, o Estado ainda é uma fonte importantíssima de recursos, inclusive em sociedades complexas com claras distinções entre a esfera econômica, política, societária e da interiorização da cultura. Também, em virtude das grandes oscilações mercadológicas do capitalismo tardio, o Estado poderá assumir artérias vitais nas tentativas de estancar grandes crises, já que, em toda trajetória do amadurecimento de democracias liberais, nunca ocorreu ausência de Estado. Quando focadas as redes em relação aos atores governamentais, Kickert aponta algumas limitações nas ações de interdependência com outros atores, em virtude de algumas características que são exclusividade do governo, dentre as quais, salientam-se duas:

Because of its public nature and the democratic monitoring to which governmental actions are subject, more demands are made on its strategic interactions. The actions of the public sector are scrutinized by the watchful eye of the media.

More generally, government is not only expected to operate effectively and efficiently, its actions must also legitimate: they must be 'backed' by politics, but there must also be social acceptance of public policy, if only to avoid the danger of political mobilization (KICKERT, 1999, p. 178).

Em ambos os pontos, os aspectos levantados aparecerão como indicadores razoáveis de conduções democráticas. Tanto a atenção do papel, desempenhado

²⁸ Mesmo no interior de organizações ostensivamente hierárquicas, os líderes aprendem que a compulsão e a coerção são frequentemente danosas aos incentivos. Numa economia avançada, a performance de longo prazo sob ameaça ou coerção é menos produtiva, em todos os níveis, do que uma performance mais deliberada, baseada no consentimento voluntário (DAHL, 2005, p. 87).

pela imprensa da Metade Sul, cuja função de ator aparece com destaque na mobilização da opinião pública, quanto às potenciais taxas de reivindicações políticas da região tornam-se relevantes.

Na medida em que as especializações da administração pública aumentam em complexidade, o papel dos burocratas, participantes nas execuções das políticas públicas, torna-se mais claro: “De fato, os burocratas são a pedra angular no processo da política pública e as figuras centrais em muitos subsistemas” (HOWLETT, 1999, p. 56). Ainda que, com muitos recursos e especializações, os burocratas ainda precisam de grupos de interesse para a implementação de políticas:

Since policy-making is a highly information-intensive process, those with information may normally expect to play an important role. Politicians and bureaucrats often find the information provided by groups indispensable for performing their tasks. Government and opposition politicians often curry favor with interests groups to secure the information required for effective policy-making or for attacking their opponents. Bureaucrats similarly need the relevant groups for developing and implementation policies (HOWLETT, 1999, p. 57).

Buscar a colaboração de agentes econômicos e políticos, para inserir esses mesmos atores em um aspecto “local”, não deixa de ser um desafio, quando iniciada uma tentativa de desenvolver uma região de pouca atividade econômica. Mesmo em um mundo globalizado, a localização empresarial continua a assumir aspectos importantes.²⁹

A ideia da poliarquia de Robert Dahl está impregnada de participação democrática, na qual as ações participativas das minorias qualificam o processo democrático e com muitos grupos ativos, influenciando a tomada de decisões. Entretanto, dentro de uma mesma comunidade, os grupos e as pessoas necessitam de um razoável denominador comum que possibilite suportável a

²⁹ Resumindo, pode-se dizer que o desenvolvimento está enraizado nas condições locais e na força dos agentes. Em uma sociedade do conhecimento e do aprendizado, a capacidade de gerar novo conhecimento constitui o elemento central no processo de produção, competição e crescimento, isto é, o mais importante fator locacional. A decisão locacional da empresa passa a ser um elemento decisivo em sua capacidade de competição, a qual depende da combinação das suas competências individuais (PENROSE, 1959) e dos atributos ou ativos locais. Dessa forma, o foco do planejamento regional passa a ser a localidade, superando as experiências históricas de planejamento e de implementação de políticas regionais, com vistas à promoção homogênea do crescimento econômico e à melhoria social de grandes regiões (DINIZ; GONÇALVES, 2005).

convivência. As denominadas “subculturas” por Dahl aparecem como fontes de diferenças e combustível para conflitos.³⁰

No estabelecimento de políticas setoriais, é minimamente aceitável um senso comum para o desenvolvimento do setor. O objetivo dos grupos de interesse é notoriamente influenciar políticas públicas. Embora não possuam intenções de assumir rédeas do processo governamental, podem trabalhar em estreita parceria com os órgãos dos governos. Além da falta de cooperação com a gerência burocrática, a ameaça que sempre acompanhou os grupos de pressão é a de que grupos possam agir, retirando a sua força de trabalho e os seus serviços do sistema econômico (FINER, 1983). Ameaças de rupturas em sistemas políticos ou cadeias econômicas trazem consigo uma aura de incertezas e aumentam, de forma não desejável, a margem de conflitos.³¹ As próprias políticas públicas precisam de legitimidade, segundo Wallner (2008, p. 425), “*Political actors, therefore, try to manipulate symbols and craft the discursive to stimulate support for their policy agenda and strengthen its legitimacy in the eyes of stakeholders and the public*”.

Para Wallner (2008), uma prática mais agressiva não é necessariamente a mais efetiva ou a estratégia mais apropriada para o estabelecimento de uma política pública. Concentrações de interesses e metas de resultados políticos apontam para uma alta coerência das políticas públicas, tais estabilidades tendem a ser mais comuns, quando existem metas de desenvolvimento para uma região (MAY *et al.*, 2006).

Os grupos de pressão passam, então, a influenciar as ações governamentais, inclusive na produção de redes de políticas públicas, em virtude de interdependências entre mais de um membro ou comunidades políticas. Assim,

³⁰ Conforme foi abordado, “os países diferem entre si, na medida em que o seu passado lhes deixou uma herança de diferenças subculturais em matéria de religião, agrupamento étnicos, raça, linguagem e também de memórias, da forma como estas diferenças foram tratadas no passado. O nível de consenso em um país – e, por conseguinte, a probabilidade da poliarquia e da solução pacífica dos conflitos – é influenciado tanto pelo grau de diversidade subcultural como pelo modo como as diferenças em subculturas são tratadas” (DAHL, 1988, p. 93).

³¹ Em um dos notáveis trabalhos do cientista político, Wanderlay Guilherme dos Santos, os sistemas pluralistas com alto grau de polaridade e que apresentam distribuição de recursos ao ponto de uma dinâmica conflituosa conduzir a um impasse, tendem a reduzir significativamente as ameaças de rupturas (SANTOS, 2003).

mudanças econômicas, políticas e ambientais modificam o comportamento dos membros dos grupos, e a interação se tornará crescente e consciente na formação de seus interesses (ALLEY; MARANGOS, 2006). Sobre o desenvolvimento regional, a literatura internacional aponta a importante função do “stakeholder”, definido como pessoas ou grupos com legítimos interesses no procedimento e (ou) nos aspectos substantivos da atividade corporativa. Eles são identificados por seus interesses na corporação, querendo ou não a corporação qualquer correspondência nos interesses funcionais deles (RYBAKOVAS, 2007). O papel cooperativo, no qual as regiões poderão assumir ao perseguirem seu próprio desenvolvimento, poderá ser semelhante a de um grupo perseguidor de interesses.³² Para Santos, as políticas industriais envolvem uma ampla gama de ações: “desde a subvenção direta, isenção de impostos, limitações de importação ou apoio às exportações até o financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento” (SANTOS, 2002, p. 146). Por isto, uma política de desenvolvimento regional pode apresentar-se sob diversas formas. Como em economias mais complexas existe uma grande diversidade de agentes, cabe observar o conjunto de recursos mobilizados em vista à articulação de interesses – assim são definidos os fenômenos do Neopluralismo e Neocorporativismo.³³

Enquanto, na concepção neocorporativista, o papel do Estado está mais saliente no desenvolvimento processual dos grupos de interesse, os teóricos neopluralistas salientam uma alta competitividade em igualdade de condições entre os agentes com características semelhantes ao mercado. Ambos têm a preocupação de fugir tanto do estatismo como do individualismo (REIS, 1995).

Segundo Reis, ambos os fenômenos são muito próximos e também decorrentes de algumas sobrecargas ideológicas, com um papel interessante assumido pelo corporativismo social. Este é característico de países com democracia consolidada, em que emerge mais da espontaneidade da mobilização

³² “If regions in their development issues have common goals, and certain individuals or entire organizations (private and public) contribute by their actions to realization of them, then we could assume that those regions function relatively as corporations” (RYBAKOVAS, 2007, p. 30).

³³ Segundo o verbete do dicionário de política de Norberto Bobbio, o Neocorporativismo está distinto do Corporativismo, visto que: “num sistema neo-corporativista, a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado” (BOBBIO, 2007, p. 818).

e da organização social, “ficando preservada a autonomia dos atores envolvidos perante o Estado” (REIS, 1995, p. 246). Schmidt aponta que o corporativismo, em economias capitalistas, pode tornar minimamente mais ameno o impacto dos ciclos econômicos, ainda assim crises podem aparecer em um segundo plano, como consequência da intervenção política na economia:

Corporatist control results in softening the impact of the business cycle; however, it does not dispose of capacities to cope systematically with crises-displacement effects and unintended second-order consequences of political interventions in the market economy (SCHMIDT, 1982, p. 256).

Os aspectos corporativistas serão abordados, de forma breve, neste estudo, visto que a provável rede está composta de características muito mais próximas do pluralismo, aspectos esses que serão tratados, com maior profundidade, no capítulo posterior.

1.6 AS CARACTERÍSTICAS PLURAIS

Ilcan e Phillips (2008) observaram que o termo “ator em rede” tornou-se popular no final dos anos 80 pelos estudos organizacionais e pela Ciência Política. Passou a estar relacionado às estruturas teóricas, por ter dado um incentivo à fluidez, abertura e flexibilidade, embora continue a trabalhar com referência à estrutura, que implica concentração de poder e uma constituição formal ou informal. O ator necessita ter confiança recíproca, para se estabelecerem os vínculos nas redes de políticas públicas.

Rydgren (2005) afirma que o básico das redes e da teoria de redes é bem simples: os atores fazem parte de largas estruturas sociais maiores, suas posições, nessas estruturas, influenciam suas ações, e o seu foco está no relacionamento entre os atores. Existem tipos de redes diferentes, e o “tipo” de rede é a parte de indivíduos comprometidos tanto com a categoria quanto com a rede, pois as elites econômicas e políticas constituem tipos diferentes de redes,

com a existência de pontes entre elas, mesmo em uma sociedade com a tradicional imagem corporativista, como a sociedade sueca, na que está crescendo a importância do *lobby*.

Arranjos plurais têm marcado, inclusive, a constituição das redes de políticas públicas japonesas, onde o poder da burocracia se apresenta com limitações. Isso ocorre em função de pressões econômicas e reformas administrativas, que tornam a burocracia japonesa com características mais competitivas em seu interior (WRIGHT, 1999). Acredita-se que essas peculiaridades das redes, citadas por alguns autores acima, tendem a colaborar com o argumento de que as redes são desenvolvidas em resposta às falhas dos mecanismos de governança tradicional, caracterizada pela centralidade do Estado na condução da sociedade. Assim, oferecem novos e alternativos caminhos para as realizações, sendo que os atores em rede necessitam de mediações entre diferentes setores e níveis organizacionais, como o do regional com o global (BENNER *et al.*, 2004).

Em arranjos plurais, o estrategista deve estar ele próprio capacitado para um progressivo processo de exposição com outros atores e não como uma autoridade externa, capaz de impor estratégias, já que o pluralismo existe em todas as organizações, embora com diferentes níveis e aplicações (DENIS *et al.*, 2007).

Quando Castells abordou as transformações estruturais importantes no processo organizacional, características observadas nas empresas em redes, aquelas estavam muito consolidadas:

A principal mudança pode ser caracterizada como a mudança de burocracias verticais para a empresa horizontal. A empresa horizontal parece apresentar sete tendências principais: organização em torno do processo, não da tarefa; hierarquia horizontal; gerenciamento em equipe; medida do desempenho pela satisfação do cliente; recompensa com base no desempenho da equipe; maximização dos contatos com fornecedores e clientes; informação, treinamento e retreinamento dos funcionários em todos os níveis (CASTELLS, 2000, p. 221).

Essas perspectivas de mudanças não estão restritas aos limites empresariais, pois a característica de descentralização encontrou similar na

governança.³⁴ As reflexões sobre as formulações de redes governamentais passam por essa transformação de paradigma: de formas hierárquicas de coordenações para formas mais horizontais. Essa mesma teoria tornou-se mais apropriada, para explicar as modificações ocorridas em processos políticos democráticos, cujas redes de políticas públicas refletem as mudanças de relacionamento entre o Estado e a sociedade, assim como todas as suas tensões. Kenis e Schneider (1991) notaram os contextos das redes de políticas públicas e o fato de seus mecanismos estarem distribuídos entre atores públicos e privados:

Policy networks typically deal with policy problems which involve complex political, economic and technical task and resource interdependencies, and therefore presuppose a significant amount of expertise and other specialized and dispersed policy recourses. Policy networks are mechanisms of political resource mobilization in situations where the capacity for decision making, program formulation and implementation is widely distributed or dispersed among private and public actors (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 41).

Como se percebe, nos dias atuais, os mercados estão altamente interligados, causando as mais diversas sensações e reações por parte de governos e da opinião pública, por isto cabem perguntas sobre as variadas organizações que demonstrem algum grau de envolvimento entre os elementos públicos e privados. Com a emergência do conceito de “self-regulation”, Porter e Ronti contribuem acerca do funcionamento organizacional, muito presente nos conceitos de rede:

We may define self-regulation as an arrangement, involving formal or informal procedures, rules and norms, that is widely recognized as having the purpose of constraining the conduct of a set of private actors, where the producers, rules and norms are shaped to a significant degree by some or all of these actors. This definition acknowledges the self-regulatory role that informal rules and norms may play, but exclude rules and norms that are too informal and with an insufficient degree of institutionalization to become recognized (PORTER; RONTI, 2006, p. 46).

Em virtude do crescente processo de globalização e do acirramento de consequentes competitividades econômicas, muitas políticas governamentais dos

³⁴ “The core of this perspective is a decentralized concept of social organization and governance: society is not longer exclusively controlled by a central intelligence (e.g. the State); rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action (or “processing”) units” (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 26).

setores buscam maiores efetividades por meio de suas alterações organizacionais em suas particularidades. Também, na elaboração do processo de políticas públicas, circunstâncias mais específicas podem ser determinantes:

It has been argued above that 'government' is fragmented, differentiated and fissiparous. Participants within the same department may not share the same policy aspirations or assumptions. They may also behave differently in the policy process faced with the particularity of the circumstances in which specific issues and problems arise, are articulated and have to be handled (WRIGHT, 1998, p. 599).

Se o governo for capaz de reconhecer a importância e também a autonomia de outros agentes, poderá agir com maior transparência e eficiência dentro de um espaço geográfico local, através de um recorte setorial. Neste, pode-se verificar o funcionamento da rede, isto é, como o processo de políticas públicas está trabalhando com efetividade no amparo à estrutura social (MATTILA, 1999). Mayntz (2007) afirma que, em determinados setores, como da indústria farmacêutica, desde que as autoridades públicas estiveram estreitando o controle, as indústrias e as associações empresariais irão participar menos na direção direta do setor farmacêutico. Nesse mesmo setor, as ações dos atores privados hoje são focadas como grupos de pressão. Tal envolvimento, misto entre atores públicos e privados, forma uma espécie de governança, cuja função é negociar com diferentes sistemas, mais por setor do que por nível, isto porque existe uma grande complexidade nas relações entre o plano regional e o internacional:

At the regional and international levels, mixed public/private negotiating systems are particularly complex, since industry representatives meet with agents not of one but of several different governments, who often pursue divergent interests (MAYNTZ, 2007, p. 19).

Em virtude do moderado desenvolvimento econômico da Metade Sul, o aspecto econômico deve ser pensado sob uma ótica institucional, capaz de mobilizar recursos e agentes com maior eficiência possível, inclusive estabelecer relações de confiança entre os atores sociais, que podem criar organizações e tomarem atitudes que influenciem as políticas públicas. Ao mesmo tempo em que o Estado não é monolítico, os atores são múltiplos, possuindo interesses que variam,

por isto é vital entender as instituições. É claro que estas não criam todos os fatores ou a tecnologia buscada, entretanto “podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas esses fatores, por sua vez, afetam o crescimento e a ulterior posteridade, que, por seu turno, afetam a evolução das instituições” (PRZEWORKSKY, 2005, p. 76). Como a conseqüente globalização, simultânea aos processos de regionalização e fragmentação, exige dos Estados nações de grande criatividade e flexibilidade, os estudos, relativos às políticas de desenvolvimento no Brasil, podem ser abrangentes, pois, além de diferentes instrumentos úteis às políticas de fomento ao desenvolvimento econômico, não há um modelo único de Estado regulador (MATTOS, 2006).

As instituições não são compostas apenas de normas formais, mas também, pelas regras das condutas informais do domínio político. Será uma mútua dependência de relação entre os atores públicos e privados, que direciona a estrutura da rede de políticas públicas (MATTILA, 1999). Até na América Latina, a experiência comercial chilena demonstra ser possível o estabelecimento de uma rede de política pública, por meio da evolução de relações pessoais de confiança, de diversas esferas institucionais, de perícias técnicas e de agências governamentais como pontos nodais (BULL, 2008).

As instituições mais especializadas e específicas tentam dar respostas às sociedades mais complexas, mediante novas arquiteturas que resultaram em novas realidades contemporâneas. Isso ocorre através de descentralizações das organizações, chamadas de “redes de políticas públicas”, que ocorrem por meio dos processos de barganha e também dos processos políticos, sejam eles formais ou não. O conceito “de redes de políticas públicas” trata com o Estado, outros atores e formas plurais de pensamento, para ser possível explicar novas relações, como a integração econômica de regiões deprimidas.

Sugere-se que algumas teorias, abordadas neste capítulo, em especial aquelas que trataram do processo de formulação de redes de políticas públicas, servem como importantes instrumentos analíticos para entender as grandes transformações no conjunto dos processos organizacionais. Atores sociais e políticos estão relacionados com o comportamento e a capacidade do Estado,

assim como possuem grande influência nas organizações e transformações econômicas. Se o advento da globalização é capaz de impor novas dinâmicas nos aspectos locais, e a própria região reflete todas as mudanças, os processos produtivos que ali se encontram tendem a apresentar arranjos institucionais capazes de atender às demandas existentes. Esforços verificados, sejam eles formais ou não, que ocorrem através de um conjunto de atores públicos e privados, na execução de um objetivo específico, costumam caracterizar uma política pública que ocorre por meio de redes, como a de política pública.

No próximo capítulo, são tratados alguns temas sobre a Metade Sul e as alternativas de mercado que surgem em novos arranjos produtivos.

2 O PROBLEMA ECONÔMICO DA REGIÃO E A SILVICULTURA COMO ALTERNATIVA

Neste capítulo, o foco está no problema econômico da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul e a silvicultura como alternativa.

2.1 A METADE SUL

A compreensão, adquirida pelos gaúchos sobre o que é a Metade Sul e qual a exatidão de sua área, além de ser recente e controversa, está muito ligada às noções de desenvolvimento econômico e urbanização. Geograficamente formada pelo tradicional Pampa, teve uma História diferenciada das demais regiões gaúchas. Além de os primeiros núcleos urbanos girarem absolutamente em torno das casernas fronteiriças, essa região viveu, durante o Brasil Imperial, sob atividades econômicas, baseadas na mão de obra escrava em saladeiros (CARDOSO, 1991), e não em núcleos coloniais, como as Regiões Norte e Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. Durante a República Velha, a bipolarização política entre os castilhistas e os liberais obedeceu, também, a uma bipolarização econômica e social (MALFATTI, 1988). Em décadas mais recentes, sua pouca industrialização e diversificação econômica tornaram mais perceptíveis, aos olhos dos governantes e de toda a sociedade, os problemas sociais e econômicos da região.

Já em 1990, um estudo da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul, organizado por Pedro Fernando Cunha de Almeida, que trazia como título, **A Economia Gaúcha e os Anos 80** (ALMEIDA, 1990), continha um artigo, elaborado por José Antônio Fialho Alonso, que destaca os crescimentos inter-regionais do Rio Grande do Sul. Alonso distinguiu o Estado em três regiões econômicas de formações históricas distintas e observou que, para isto, era necessário uma enorme abstração referente às particularidades locais. Aquela

região, identificada com a agropecuária, passaria, nos anos posteriores, a ser mais lembrada como Metade Sul:

A primeira delas, por ordem cronológica de formação, é o sul caracteristicamente agrário – constituído, de forma aproximada, pelas áreas ao sul dos rios Jacuí e Ibicuí –, onde predominam a grande propriedade, a pecuária e a lavoura de arroz (ALONSO, 1990, p. 70).

Embora uma região nunca se apresente de forma homogênea, muitas características em comum, ao longo de sua aproximada extensão, vão formando a sua identificação. Provavelmente, quando esse artigo, citado acima, foi escrito, o problema gaúcho da Metade Sul já se constituía motivo de preocupação para líderes políticos e técnicos, vinculados aos setores governamentais. Cabe ressaltar que foi, ao longo dos anos 90, que o problema da estagnação econômica da Metade Sul passou a ser mais conhecido e debatido pelos gaúchos. Em meados e no final dos anos noventa, chegaram a ser formadas duas comissões especiais na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: a “Comissão Especial Para Desenvolvimento da Metade Sul do Estado” (criada em 1995) e a “Comissão Especial da Metade Sul” (criada em 1999). Ambas trouxeram à tona muitos problemas de estagnação e endividamento do setor produtivo nas diversas micro-regiões que a compõem. Na primeira reunião da segunda comissão, datada de 25 de agosto de 1999, e registrada pelo departamento de taquigrafia, o então deputado federal, Fetter Júnior (PPB), abriu os trabalhos da comissão como convidado especial e lembrou que:

Em abril de 1996, por um acordo entre o Governo do Estado e o governo federal, foi criado o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul – Reconversul – que foi a primeira ação conjunta entre os dois governos para a região, criando financiamentos com prazo e taxas de juros equivalentes aqueles concedidos para a Região Nordeste pelo BNDES (RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 3).

Após recordar-se do fracasso deste programa, em virtude da falta de capitalização de empresários dos setores produtivos da Metade Sul, além da grande dependência dos programas federais, o deputado ainda salientou as grandes desigualdades dentro da própria Metade Sul:

A Metade Sul não é um todo homogêneo, nela há alguns municípios com níveis parecidos com o Brasil e outro, com níveis iguais aos dos municípios mais subdesenvolvidos do Nordeste (RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 6).

Todavia, mesmo que alguns modestos projetos tenham iniciado nos anos 90, as discussões sobre as possíveis estratégias para a Metade Sul continuaram muito tímidas nas plataformas políticas das campanhas eleitorais. É inevitável destacar que o tema, recorrente das agendas políticas gaúchas, sempre criou uma aparência de fortes antagonismos político-partidários, inclusive, apontado por alguns, como que carecendo de preocupações com os equilíbrios de desenvolvimento regional e também com pouco envolvimento de lideranças locais.³⁵

De forma confluyente com o momento em que a Metade Sul foi constatada como uma região problemática, cresceu o interesse, cada vez mais generalizado, dentro dos meios acadêmicos e de pesquisa, pela competitividade dos espaços locais. Dentro desta concepção de localidade, aparecem os espaços rurais, sendo que nestes cabe aos governos interagir com constelações cada vez mais complexas de atores, além dos diferentes campos ou esferas que coexistem nos espaços rurais (CRAVIOTTI, 2008). Também, os setores agrícolas de produção necessitam de atores e agentes reguladores em redes, para desenvolver empreendimentos rurais alternativos (CLARK, 2005).

Problemas de mercado podem apresentar efeitos devastadores em uma determinada sociedade: mudanças na elaboração de políticas públicas, focadas em atividades econômicas, são vistas como inevitáveis em função das alterações mercadológicas (POSNER, 2009). Entretanto, ao ser abordado o tema “políticas de desenvolvimento” e projetá-las sobre a Metade Sul, deve-se levar em conta a existência de amplas variedades de escolhas de estratégias de desenvolvimento (PATRIDGE *et al.*, 2009). Essa provável ação do governo gaúcho e a sua relação em rede com o setor produtivo silvícola, que é objeto deste estudo, indicam claramente um favorecimento em prol do crescimento industrial e da produção rural

³⁵ Soraya Vargas Cortês compara que, distintamente das políticas regionais catarinenses, em que as lideranças estavam voltadas para a busca de maior desenvolvimento regional, durante o período 2003-2006, “No rio Grande do Sul, em contraste, a atuação das entidades de representação de lideranças municipais e regionais era voltada principalmente para a questão de alocação de recursos do orçamento estadual e, em geral, suas relações com a área de planejamento do governo estadual giram em torno dessa questão” (CORTÊS, 2006, p. 193).

em uma determinada região. Estimular o desenvolvimento econômico e controlar a administração de recursos naturais são tarefas excessivamente complexas, e, para que isto ocorra, muitas dessas iniciativas políticas provêm de políticos locais, juntamente com os usuários dos recursos naturais, o governo central e organizações não governamentais (ANDERSON; OSTROM, 2008).

Na medida em que o setor público forma uma organização mais complexa e tenta atuar, de forma mais localizada, pode formar unidades funcionais diferentes e em diferentes níveis dentro das organizações, que gerarão objetivos estratégicos não similares ao de grandes corporações (UMASHEV; WILLET, 2008). Isso é relevante, na tentativa de traçar a estratégia dos órgãos governamentais gaúchos para com a Metade Sul e o seu relacionamento com as grandes companhias de celulose, pois a hipótese desta pesquisa é que tal relacionamento se dá através do processo de formação de redes, muito mais plausível para entender uma sociedade complexa.

2.2 PLURALISMO E METADE SUL

Segundo Tocqueville, para uma sociedade prosperar, “é necessário, pois, que todos os espíritos dos cidadãos estejam sempre reunidos e mantidos juntos por algumas idéias principais” (TOCQUEVILLE, 2004, p. 9). No entanto, com o aumento da complexidade e dos problemas do Estado, os aspectos, geradores de divergência, são maiores. Para Santos, a ordem social “produz-se como resultado permanente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela deva ser” (SANTOS, 1979, p. 13). Como resultado desta disputa, as relações de poder e conflito não estão resolvidas dentro de sistemas conceituais, “mas na efetiva disputa em torno de políticas específicas” (SANTOS, 1979, p. 14).

Formar uma cadeia de relações entre vários atores, por meio de redes de políticas públicas, é uma forma mais contemporânea de lidar com demandas. Acredita-se que o governo, ao elaborar esse tipo de política, está reconhecendo que ocorre esta distribuição desigual dos recursos políticos existentes. O governo tenta

buscar soluções mais harmoniosas, visando a solucionar aquilo que Robert Dahl apontou como “natureza rotineira do conflito político” (DAHL, 1988). As políticas públicas não somente tem se focado em melhorias para as condições dos atores locais, mas também em seu que está aparecendo com certa regularidade em plataformas políticas. As políticas públicas são produzidas por seres humanos, que, além de racionalidade cognitiva, possuem a emocional (HODGETT; DENEULIN, 2009).

A constatação das atitudes humanas que pode relembrar Pareto é relevante para desenvolvimento das políticas públicas, orientadas por dados, metas e estatísticas, juntamente com cientistas políticos e funcionários públicos incapazes de obterem experiências ‘puras’ (HODGETT; DENEULIN, 2009). O componente ideológico local, a expectativa da opinião pública e as representações de interesses locais são capazes de restringir as ações dos produtores de políticas públicas (PERCIVAL *et al.*, 2009). A falta de um sistema perfeito, capaz de equilibrar uma sociedade dentro de uma unidade federativa, indica que as possíveis saídas passam pela interação de demais atores, capazes de agir dentro dos processos coordenados.

A plataforma de um modelo setorial de desenvolvimento ou a integração econômica de uma região é um pressuposto para arranjos institucionais, que incorporem diversos interesses e capacidades de atores comerciais, organizações comunitárias, cientistas, representantes do Estado e governos locais, criando um espaço social com outros atores, articulados aos seus respectivos interesses (KLEIN; WOLF, 2007). São, nessas mesmas articulações de interesses, em torno de uma política setorial, que as características de redes ficam mais visíveis.

Em decorrência da alta competitividade capitalista, sempre ordenada de acordo com as lógicas do mercado, o poder tende a se dispersar, romper fronteiras e paradigmas modernistas. Se o poder está disperso em mais atores e núcleos de poder, tal pluralidade deve aparecer também nos grupos de interesse, quando estes forem concorrer por vantagens nas competições políticas.

No mesmo momento em que o governo vai elaborar políticas de desenvolvimento e considerar o mercado com enorme significância, acredita-se que

o padrão de políticas neo-pluralistas está muito próximo. Santos considera quatro fatores, para ser possível designar uma rede de política neo-pluralista: acesso aberto ao processo político e à sua arena de formulação, processo conflitivo e concorrido nas definições dessa política, fragmentação do mercado político, além da objetividade do Estado no trato de questões de políticas públicas (SANTOS, 2002). Sendo a rede neo-pluralista, orientada consideravelmente pelo jogo do mercado na configuração de seu formato, soma-se ao aparato das políticas governamentais o papel de uma racionalidade schumpeteriana das decisões empresariais. Quando realizadas as reflexões, referentes à formulação das primeiras florestas de eucalipto da Metade Sul, não se pode passar em branco a convergência espacial na indústria brasileira de celulose, ocorrida quando os grandes grupos lideraram o processo de desconcentração geográfica dos seus investimentos para o Rio Grande do Sul (BENETTI, 2007).

Para observar o comportamento das instituições do Estado do Rio Grande do Sul, em especial de suas agências de fomento e desenvolvimento, é indispensável frisar que as instituições econômicas emergem como consequência da ação de atores tentando reduzir as incertezas, sendo elas um resultado da ação humana (LILJENBERG, 2005). Apesar de haver um vínculo entre a adoção de políticas públicas, os seus resultados estão longe de ser ideais. Nessas relações entre o corpo burocrático e a área econômica tratada, a burocracia não pode ser vista como uma entidade singular, conhecida apenas como “a burocracia”. É importante reconhecer como as instituições políticas tornam-se aptas ou constroem a composição de um monolítico burocrático, para obter os resultados das políticas públicas, pois a comunidade política possui interesses naquilo que vai influenciar os projetos e os instrumentos destas mesmas políticas públicas (HIKLIN; GODWIN, 2009). Em virtude de todo este processo percorrido, o setor público vem reconhecidamente usando novos canais de comunicação, como os *sites* na *Internet*, na tentativa de aumentar a transparência para os atores envolvidos, sejam eles no plano doméstico ou internacional (RELLY; SABHARWAL, 2009). Provavelmente, as disponibilidades de informações influenciarão em uma resposta positiva nas consequentes formas de governança e nas execuções de projetos de desenvolvimento econômico.

2.3 A METADE SUL VISTA COMO ÁREA ECONÔMICA

É compreensível que governos locais se preocupem com o pouco desenvolvimento de suas regiões, mas arranjos federativos podem confinar suas escolhas e dar pouco espaço para as representações de interesses locais. Alguns destes aspectos são apontados nos estudos da realidade norte-americana (PERCIVAL *et al.*, 2009). É também perceptível, neste mesmo estudo, que o nível demográfico e as características do contexto socioeconômico são importantes dentro dos conflitos políticos. Assim, estruturas municipais tornam-se capazes de condicionar as relações entre as ideologias e as políticas públicas.

Ao fazer uma enorme consideração sobre as diferenças monumentais entre os federalismos do Brasil e dos Estados Unidos, não se está impedido de reconhecer a importância das estruturas demográficas e econômicas dos municípios componentes da Metade Sul, e o quanto isto irá representar na política do Rio Grande do Sul e também na lógica capitalista de competitividade econômica. Em meio a grandes mudanças tecnológicas e organizacionais de trabalho, uma política de desenvolvimento não poderá substituir o papel do mercado e dos setores privados, mas poderá criar mecanismos para atuar em participações público-privadas e poder cooptar a classe trabalhadora no processo de geração de políticas públicas. São, através de realidades existentes, em que seus municípios, possuidores de grandes extensões rurais, concomitantemente com baixíssimas atividades industriais e de serviços, incapazes de absorver a mão de obra excedente, é que uma atividade silvícola, tenta tornar-se uma alternativa para este problema.

Como a Metade Sul nunca contou com núcleos de alta tecnologia e pesquisa, assim como tradição e experiência em produtos de grande valor agregado, é elevada a dificuldade de programar políticas públicas semelhantes aos conglomerados industriais e tecnológicos, tão presentes na literatura internacional de políticas de desenvolvimento. A escala geográfica é importante, em função da periodicidade e com ela ser possível crescer a taxa de emprego. Um estudo, focado nos aspectos humanos das geografias municipais, apontou que residentes em áreas

remotas e que experimentaram o declínio do emprego não obtiveram muitas oportunidades de novamente obterem emprego em áreas mais próximas (PARTRIDGE *et al.*, 2009).

A relação entre o local e o nacional pode ser fonte de dicotomias. Projetos governamentais de desenvolvimento econômico local podem apresentar grandes problemas e gerar poucos resultados, assim como refletir os defeitos das demais atividades burocráticas. Por isto, dentro do sistema político e administrativo brasileiro, é mais compreensível que a preocupação com o desenvolvimento setorial, como a formação de florestas para a atividade silvícola no interior de uma determinada unidade federativa, seja objeto de formulação de política pública desta mesma unidade federativa.

Desta forma, as ações que buscam o aprimoramento da diversidade econômica e a redução das desigualdades sociais de uma região do Estado do Rio Grande do Sul são objeto de trabalho de uma burocracia, capaz de buscar parcerias com forças empresariais, mediante a formação de redes que contenham demais atores, além do Estado. Mobilizam-se, assim, setores que não são exclusividade do Estado, como as comunidades locais. Tal mobilização ainda é extremamente recente dentro da História, se for lembrado que, por exemplo, o Estado Moderno resultou de um longo processo de centralização do poder e das riquezas (BRUM TORRES, 1989). Em função de o Estado Contemporâneo, de natureza liberal e democrática, necessitar de doses significativas de consentimento para manter a ordem pública, a sua interação com outros atores é vital, tanto para o Estado se justificar deste consentimento, quanto por atuar com contínuas transformações produtivas e diversidades culturais.

Propõe-se que já são bem visíveis algumas evidências, encontradas neste projeto, relativo ao desenvolvimento da silvicultura na Metade Sul, que tratam do envolvimento do Estado com outros setores.

2.4 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Denúncias políticas de abandono governamental, em relação aos moradores da Metade Sul e os seus respectivos setores produtivos, já não são recentes nem novidade para a região.³⁶ Neste caso, o que é novo seriam os anúncios de investimentos e de diversificação de atividades produtivas.

Quando iniciaram os anúncios de investimentos em 2003, por parte dos grupos Aracruz e VCP, através da compra de terras na Metade Sul, seguido do posterior anúncio do grupo Stora Enso em 2005, ocorreu um relativo entusiasmo por parte de entidades da Metade Sul no comprometimento da continuidade destes mesmos projetos. Muitas ações foram fartamente visualizadas na Metade Sul, como, por exemplo, em diversos órgãos de imprensa. Um editorial do jornal pelotense “Diário Popular”, do dia 8 de abril de 2008, explicita o tamanho da expectativa gerada pela sociedade da Metade Sul sobre o:

Florestamento; renda e projetos sociais. A Emater/RS-Ascar e a Votorantin Celulose e Papel (VCP) realizaram, recentemente, na fazenda Aroeira, em Candiota, tarde de campo sobre o florestamento, mostrando a 80 produtores rurais da região a silvicultura como alternativa de renda viável para a pequena propriedade. Foram apresentados dados de pesquisas realizadas pela Embrapa e a Universidade Federal de Santa Maria, em parceria com a Universidade de Friburgo, da Alemanha, sobre fatores de produção em sistemas agrossilvipastoris. As pesquisas também destacaram a umidade do solo, a medição do consumo de água, entre outros fatores-abordagens que mais despertam interesse dos produtores, por verificarem haver estudos científicos, demonstrando a viabilidade da implementação da cultura. O programa Poupança Florestal, iniciado em 2005, está se consolidando como alternativa de renda para a pequena propriedade, inclusive por garantir preço compensador ao produtor. Outras vantagens é o consórcio de outras culturas à floresta (DIÁRIO POPULAR, 2008, p. 6).

De forma semelhante, vários outros órgãos de imprensa do Rio Grande do Sul escreveram em seus respectivos espaços ou publicaram matérias especiais, divulgando prováveis transformações econômicas e sociais, advindas do ingresso de empresas de atividades silvícolas da Metade Sul. Através deste exemplo jornalístico,

³⁶ A Assembléia Legislativa noticiou em 1/11/2000 a denúncia do deputado Lara: “No Grande Expediente de hoje, o deputado Luiz Augusto Lara (PTB) denunciou o problema que os produtores da Metade Sul do Estado estão enfrentando em relação aos dois principais produtos que formam o pilar da região: carne e arroz.”

é possível evidenciar alguns atores que são agentes participantes das políticas públicas e que se fazem presentes nesse arranjo produtivo florestal da Metade Sul, mesmo que este caso, em particular, que é o ‘Poupança Florestal’, não trate de um projeto exclusivo para a Metade Sul.

Percebe-se a maneira como a própria imprensa tenta influenciar as políticas públicas, ainda que de forma limitada. Sua atuação, em alguns momentos, é capaz de gerar frustrações aos agentes governamentais que necessitam lidar com a opinião pública. Outro fator interessante, observado no mesmo editorial, é a tentativa de mostrar o comprometimento de diversos órgãos técnicos: a Emater, com a sua atividade pública e estadual de extensão da tecnologia agrícola; as universidades, com um papel de pesquisa científica; e os produtores rurais, como potenciais detentores dos recursos da força de trabalho. O que indica esse editorial é que a formação de florestas se constituiria, na opinião jornalística, em uma adequada alternativa mercadológica, como resposta à estagnação social, enfrentada pela Metade Sul. É um claro posicionamento do jornal, mas que pode significar um *lobby*. Por *lobby*, entende-se que ocorre um difícil e competitivo processo entre diversos grupos de interesse com atores, esperando receber algo em troca (ALLEY; MARANGOS, 2006; MATTILA, 1999). Outro ponto constatado é a tentativa de justificar pela ciência que a implementação de um projeto silvícola não afetaria o meio-ambiente. Entretanto, quanto às questões ambientais, argumentos somente baseados na ciência podem não ser vistos como efetivos nas elaborações das políticas públicas, e os grupos de pressão locais aumentam a legitimidade das decisões políticas (ROBERTS; PANNELL, 2009).

Outro indício estadual mais direto do envolvimento político com esta mesma geração de política pública para a Metade Sul é encontrado no próprio *site* da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, a SEDAI. A instituição afirma que a sua função é “promover o desenvolvimento econômico descentralizado, integrado e sustentável, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida, preservando e incentivando as riquezas e as potencialidades regionais” (www.sedai.rs.gov.br, 2007). Neste mesmo *site*, o *link* de notícias registrou, em 11 de julho de 2007, que estaria ocorrendo a transformação da Metade Sul, e, nas palavras da governadora Yeda Crusius, “os maiores entraves para a implementação

dos projetos de celulose na região seriam as licenças ambientais para o conjunto de máquinas, na preparação de hidrovias e do conjunto de portos” (www.sedai.rs.gov.br, 2007). Não é interesse desta pesquisa qualquer análise discursiva relativa à governadora do Rio Grande do Sul, nem ao entorno do poder simbólico, apresentado pelo chefe do executivo. O que é relevante, neste parágrafo citado, é a ação de uma agência estadual, com o escopo de desenvolvimento – a SEDAI.

Se a intenção da instituição é pensar no pleno desenvolvimento estadual, através do aumento cumulativo e duradouro de seu produto econômico, o espaço geográfico do “território”, em que esta instituição possa atuar, não está restrito ao dimensionamento econômico. Aspectos políticos e culturais devem ser levados em conta pela mesma agência, em virtude do desenvolvimento local ou regional ser muito mais complexo agora do que em décadas atrás. Um exemplo vem do próprio entendimento por regionalismo – o “Dicionário de Política” de Norberto Bobbio já evidenciava a mudança de perspectiva que ocorria neste fenômeno.³⁷ Não há uma agência específica para a Metade Sul, fato responsável por dificultar muito o seu desenvolvimento, pois cada região é única, e os modelos exógenos não são reproduzidos com sucesso. Tal lacuna é tão expressiva que, até mesmo dentro de Estados nacionais, muito pequenos geograficamente, como o Reino Unido, o estabelecimento de uma agência regional de desenvolvimento reflete a visão de que o Estado Nação tem experimentado um crescimento disfuncional, onde ocorre o progresso mais efetivo em torno de um regionalismo, baseado em redes de instituições públicas e privadas (DEAS; WARD, 2000). Cabe destacar ainda a crescente importância de arranjos produtivos, tema a ser abordado logo a seguir.

³⁷ No verbete, elaborado por Etori Rotelli, fica claro “o quanto as mudanças, ao longo da política italiana, alteraram a noção de regionalismo que esteve relacionando constantemente autoridades locais e regionais com a ideologia do Estado central” (BOBBIO *et al.*, 2007, p. 1084-1087).

2.5 UMA PERSPECTIVA REGIONAL PARA AGLOMERAR EMPRESAS

Dentro das relações industriais, o grau de envolvimento governamental e da administração pública pode variar, garantindo a ordem de mercado e a consequente liberdade de ação dos interesses econômicos ou, de forma mais direta, na solução de conflitos e coordenação desses interesses econômicos.³⁸ Atualmente, as políticas de desenvolvimento regional estão dando grande importância ao surgimento de aglomerados de empresas e serviços em uma determinada região. Nos projetos de desenvolvimento das regiões empobrecidas do nordeste brasileiro, tais arranjos de aglomerados industriais tentam realizar mudanças culturais de produção. Neles buscam-se favorecimento dos recursos naturais e da mão de obra barata, para que tornem competitivas as suas respectivas indústrias (LOPES NETO, 2002).

A perspectiva geográfica que enfatiza a importância do espaço, na pesquisa do desenvolvimento da desigualdade regional, ganhou espaço globalmente e tem gerado debates sobre os efeitos das liberalizações de mercado desde os anos 80. Inclusive, este fenômeno pode ser observado em países que inicialmente apresentaram características socialistas, como a China, cujas desigualdades regionais são influenciadas pela heterogeneidade espacial, associada às trajetórias de desenvolvimento de cada região, globalização, Estado e localidade. Estas se tornaram as três forças dominantes do desenvolvimento chinês: excelentes localizações resultaram em aglomerações industriais, desenvolvendo-se de formas desiguais (WEI; YE, 2009).

O “cluster” é um sistema cultural complexo que inclui uma mistura de competição e cooperação dos indivíduos e organizações, interagindo em múltiplos níveis. A estrutura social de um “cluster” pode não ser compatível com outra. Isso implica que, embora a confiança torne-se extremamente importante em alguns aglomerados, em outros, existem grandes níveis de desconfiança, mas intensas atividades de inovação e competitividade resultam em bons resultados (STABER, 2007). Atividades econômicas que se concentram em uma determinada região

³⁸ Ver o verbete **Relações Industriais** de Ida Regalia no **Dicionário de Política** (BOBBIO *et al.*, 2007, p. 1088).

espacial e que se comunicam por redes entre produtores, consumidores, governos, empresas e trabalhadores tendem a aumentar a produtividade e o crescimento econômico, em virtude da vantajosa proximidade geográfica (KLEIN *et al.*, 2009; THISSEN *et al.*, 2008; HUGGINS, 2008). Os aglomerados costumam trabalhar nas atividades de conhecimento, e, em sua maioria, com empreendimentos médios e pequenos, onde empresas e organizações, localizadas em contextos de ambientes geográficos mais ricos, possuem vantagens competitivas quanto às locações de conhecimento e ao envolvimento de outros atores (HUGGINS; JOHNSTON, 2009).

As redes de políticas públicas assemelham-se extremamente aos agrupamentos industriais, não apenas pelo relacionamento horizontal, mas também pela complexidade de organizações e conexão que há entre elas, por uma dependência de recursos (LEON; VARDA, 2009). Também, nas atividades de silvicultura europeia, o “cluster” florestal é uma política de desenvolvimento regional que tenta tirar vantagem das condições geográficas e desenvolver regiões com maiores níveis de desemprego (KLEIN *et al.*, 2009). Isso facilita o entendimento da formação de uma rede de política pública em uma política silvícola.

2.5.1 A rede de política pública formada em torno da silvicultura

Já se passaram dezesseis anos que Maurice Wright escreveu, em uma resenha, sobre o fato de qualquer estrutura de uma análise setorial necessitar prover não apenas o significado que o identifica, mas também, a necessidade e suficientes condições para a emergência de uma rede de políticas públicas (WRIGHT, 1993). As dinâmicas dos estudos de Ciências Sociais foram construindo esse conceito de redes, em função de enormes modificações sociais contemporâneas e igualmente dos adventos científicos, enquanto a geografia econômica, ao focar-se nas posições competitivas do mercado, teoriza que alguns aspectos, ligados às atividades econômicas, necessitarão de uma presença local (HOLMES *et al.*, 2004). Como o desenvolvimento local está se tornando mais complexo, cabe projetá-lo com atributos locais em rede.

A transação de problemas que criam obstáculos à cooperação interlocal, incluindo barganha, agenciamento, execução e divisão de problemas, tendem a responder o porquê de alguns governos locais se engajarem em arranjos cooperativos e outros, não (FEIOCK *et al.*, 2009). Dentro do espaço de mercado, é percebido, com muito maior intensidade, no setor tecnológico, uma altíssima política competitiva de inovação e, na criação de novos mercados, em que intensas rivalidades impactam o progresso tecnológico. Na lógica do mercado tecnológico, as redes implicam positivas respostas, resultando em uma base de conhecimento comum das indústrias (ENCAQUA; HOLLANDER, 2002).

É na expectativa do desenvolvimento de uma atividade silvícola na Metade Sul que se vislumbra um “cluster” florestal, em parceria com empresas de celulose que não fazem parte da História da região, mas que surgem em uma situação inovadora. Um estudo, abrangendo as políticas da União Européia, focadas para aumentar a produção continental do setor florestal, desenvolver as regiões rurais e lidar com a competitividade e sustentabilidade, trouxe a necessidade da inovação das estratégias produtivas de gerenciamento dessas políticas.³⁹ O que Rametsteiner e Weiss também observaram é que, além de propor a inovação, como uma intencional contribuição na mudança de descontinuidade, processo ou produção em um empreendimento, este “cluster” é, por sua vez, um sistema de inovação regional, tornando-se principalmente caracterizado por atores, localizados em uma região específica e não em um setor específico e nas interações entre eles (RAMETSTEINER; WEISS, 2006). Investigar as inovações e as redes, nas explicações de processos inovadores, requer uma abordagem compreensiva.

As inovações são formas características de desenvolvimento de políticas e governança, em que há importantes distinções entre os atores políticos e burocráticos, que interagem entre si dentro de regras institucionais e criando resultados (CONSIDINE; LEWIS, 2007). Existindo uma ligação do ator governamental com os órgãos de pesquisas de universidades, possuidoras de extensões rurais, e as empresas, produtoras de celulose, uma rede de política

³⁹ “*Innovation system approaches are considered a conceptual framework rather than a formal theory. Specific analyses in innovation system research are directed to deepening the understanding of certain types of structures and processes in innovation systems, especially human resources flows, institutional linkages, industrial cluster and innovative firm behavior*” (RAMETSTEINER; WEISS, 2006, p. 567).

pública regional se move para a conexão com o sistema de redes de mercado. Embora existam intervenções de políticas públicas, focadas no desenvolvimento mais efetivo de conhecimentos inovadores em regiões, por um lado, não há garantias de que tal conhecimento irá ser absorvido pelas indústrias locais (HUGGINS *et al.*, 2008); de outro, as redes de políticas públicas possuem uma determinada habilidade de aumentar a probabilidade e o escopo dos acordos políticos (LEON; VARDA, 2009).

Em regiões, tradicionalmente ocupadas pelas florestas naturais, como na Colúmbia Britânica, reformas político administrativas flexibilizaram e descentralizaram a administração, criaram um espaço de envolvimento comunitário com as florestas, significando um acesso ao mercado (PINKERTON *et al.*, 2008). Todavia, o deslocamento industrial de várias atividades do mundo globalizado se verifica também em atividades agrárias, criando novos paradigmas logísticos (CRAVIOTTI, 2008), por isto a silvicultura de espécies exóticas, como o eucalipto, tornou-se economicamente importante em um país como o Uruguai, mediante compromissos institucionais e eleição de zonas prioritárias (OLMOS; SIRY, 2009). No Rio Grande do Sul, a possível substituição de uma antiga atividade de pecuária por uma cadeia florestal animou as possibilidades de integrar a economia regional da Metade Sul ao mercado internacional, sob estratégias empresariais globais, capazes de melhorar a região (BENETTI, 2007).

Descobrir o papel das instituições gaúchas na tentativa de formar um novo arranjo produtivo é o capítulo posterior deste trabalho.

3 A REDE ESPECÍFICA

Neste capítulo, é apresentado o trabalho empírico, que verificou a formação de uma rede específica, voltada para desenvolver a silvicultura da Metade Sul.

3.1 UMA AÇÃO PRODUTIVA DO ESTADO COM OUTROS ATORES

Émile Durkheim comentava que os diferentes segmentos da sociedade, ao viverem uns com os outros, formavam uma estrutura política que poderia confundir tais segmentos pela sua proximidade (DURKHEIM, 1981). Talvez, nas atuais verificações empíricas sobre as políticas públicas de desenvolvimento, uma importante tarefa constitui-se em evitar a confusão entre atores próximos, em virtude de Estado não ser mais o agente exclusivo na promoção destas políticas.

Ao realizar um conjunto de entrevistas e coleta de informações, com o propósito de verificar a ocorrência de uma rede de política pública que se formou para a introdução de “florestas exóticas”, denominadas, assim, por serem formadas por espécies estrangeiras e que foram introduzidas pelo homem na Metade Sul, o escopo deste estudo é, portanto, o comportamento institucional dos agentes envolvidos. Este comportamento foi analisado com referência às atitudes e motivações dos seres humanos de inserirem-se com vantagens competitivas no mercado, isto é, obterem benefícios em um meio capaz de conciliar seus propósitos individuais com as oportunidades que dependem do tempo e do espaço. Falar em desenvolvimento de áreas florestais na Metade Sul e não situar a importância do mercado é omitir um núcleo essencial.

Todo o conjunto de entrevistas e a escolha de quais instituições e pessoas participariam da pesquisa, através de suas respostas ao questionário, que resultaram neste capítulo, partiram de noções extraídas no referencial teórico e em um roteiro que elaborado em conjunto com alguns funcionários da SEDAI. Apenas foram entrevistadas pessoas que, em 2003, participaram diretamente deste

processo de elaboração da política florestal na Metade Sul. Já nas em conversas preliminares, era possível desenhar um esboço de quais órgãos governamentais e não governamentais seriam mais importantes para serem pesquisados. Seriam pessoas com grande rotatividade na burocracia, sendo que alguns já ocupavam funções diferentes daquelas de 2003. Salienta-se que houve algumas limitações para a coleta de dados do estudo, como, por exemplo, o tempo consumido na localização desses funcionários e posterior tarefa relativa à marcação das entrevistas – algumas levaram várias semanas e uma, em especial, aproximadamente um mês, até que o entrevistado tivesse tempo disponível para a realização da mesma. Foram os cargos de responsabilidade técnica os entrevistados.

O principal ator governamental, envolvido na opinião destes mesmos funcionários remanescentes, era a UFSM, em virtude de seu apoio técnico para este processo ter sido qualificado como indispensável. Na UFSM, foi feita a primeira entrevista, e dali seguiram-se as entrevistas na FARSUL, BRDE e CAIXA RS. Novamente, retornou-se a SEDAI; posteriormente, para SEMA, AGEFLOR; e, no final, em uma empresa diretamente envolvida.

A partir destes atores, muito pouco seria acrescentado em relação ao funcionamento da rede, e isto foi confirmado em todos os órgãos, assim como foi confirmada a centralidade da função técnica da UFSM e a iniciativa vital da AGEFLOR. O principal recurso para a coleta de informações foram as entrevistas, além do acesso a alguns documentos. Somente na empresa de celulose, foi realizada a entrevista por escrito, e, na SEMA, não houve a concordância por parte do entrevistado em responder o roteiro de perguntas. Ele apenas pontuou o posicionamento do órgão sobre a implementação destas florestas.

Desde o princípio, ficou evidente que esta política pública não esteve limitada a atores governamentais. No próximo parágrafo, apresenta-se o resultado da pesquisa empírica.

A partir de 1986, a interrupção de incentivos econômicos para formação de florestas comerciais no Brasil gerou uma defasagem crescente entre a oferta e a demanda madeireira. No decorrer dos anos 90, o aumento mundial do consumo

deste produto fez grandes empresas, instaladas em países detentores de grande tradição produtiva neste setor, repensarem suas logísticas e estratégias de cadeias produtivas. Finlândia, Suécia, Canadá e outros países, com altíssimas fontes de renda, oriundas da silvicultura, começariam a sofrer um processo de desmonte de suas unidades produtoras que constituíam a imagem global de muitos destes países. Por diversas razões de latitude, clima, índice pluviométrico, acesso aos portos, mão de obra e disponibilidade de terras que já estavam inexistentes nos países do Hemisfério Norte, a América do Sul tornou-se a grande meta para a instalação de matrizes produtivas.

Dois entrevistados (UFSM e AGEFLOR) informaram que setores específicos, extremamente ligados à cadeia produtiva, já previam essa “busca” pela América do Sul, que apresentava Chile, Uruguai, norte da Argentina e sul do Brasil, como fronteiras produtivas promissoras, inclusive nos anos 80. “Há mais de uma década, sabíamos que haveria uma migração para atender às antigas unidades desativadas”, relatou um professor de Engenharia Florestal que, desde 2003, participou ativamente da formulação desta política.

Em 2003, o BRDE, como órgão de desenvolvimento interestadual e seguidor da orientação do sistema BNDES, tratou do tema com a elaboração de uma análise econômica denominada **Florestamento na Região Sul do Brasil**. Nele, o BRDE já mencionava a necessidade de aumentar a área de madeira plantada, não apenas por questões econômicas, como também para reduzir a pressão predatória em áreas de preservação ambiental.⁴⁰

Em plena campanha eleitoral para o governo do Rio Grande do Sul de 2002, uma proposta entrou timidamente na agenda política do então candidato, Germano Rigotto. Elaborada pela AGEFLOR (Associação Gaúcha de Empresas Florestais) e que posteriormente encontrou apoio na FIERGS, o documento **Indústria Florestal – Opção para o Desenvolvimento sócio econômico da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul**, datado de setembro de 2002, apresentava, em seus primeiros parágrafos, o seguinte: “Esta região apresenta grande disponibilidade e aptidão de

⁴⁰ Documento publicado eletronicamente e coletado junto à agência do BRDE de Pelotas.

áreas para reflorestamento, bem como excelente localização em relação ao Porto de Rio Grande” (AGEFLOR, 2002, p. 2).⁴¹

Este marco cronológico, citado acima, é decisivo para entender a formulação da política pública de florestas na Metade Sul. Foi somente após a posse de Germano Rigotto que os órgãos estaduais do Rio Grande do Sul participaram do processo, mas a iniciativa não foi governamental e, sim, de uma agência de empresas particulares, a AGEFLOR. Nenhuma política pública teria ocorrido sem a ação do mercado. Mesmo que os objetivos, buscados pelos agentes empresariais, fossem a maior vantagem competitiva, houve referências ao quadro de apatia social na Metade Sul: “Situação socioeconômica da Metade Sul, conforme quadro abaixo, exige ações que melhorem a distribuição de renda e geração de empregos, o que pode ser alcançado via atividade florestal” (AGEFLOR, 2002, p. 14).⁴²

Nas entrevistas realizadas, tanto com as autoridades técnicas do governo do Estado quanto com a iniciativa privada, que estava diretamente envolvida com o processo de formulação de toda a política florestal na Metade Sul desde 2003, foram obtidas algumas respostas conclusivas.

Primeiramente, a matriz produtiva vislumbrada nunca foi celulose, mas, sim, a produção de madeiras em toras, segundo a UFSM e o BRDE. A grande vantagem para o produtor rural seria a colheita do terceiro corte de madeira e a extração de celulose que ocorre no primeiro corte. A celulose é apenas um produto obtido da cadeia madeireira, oriunda da plantação de florestas, em especial, de eucaliptos. Inclusive, na primeira entrevista na UFSM, obteve-se a seguinte informação: “A universidade iniciou o programa que trata a floresta com produtos e subprodutos, onde eram visadas toras de grande qualidade”. Foi a celulose que ganhou grande repercussão jornalística e de opinião pública, devido ao interesse empresarial de grandes indústrias internacionais em produzir papel, porém o interesse técnico das instituições comprometidas era criar uma grande base florestal que gerasse as condições de arranjos produtivos na Metade Sul. Quando a Universidade Federal de

⁴¹ A versão impressa desta publicação ainda possui um exemplar na biblioteca do BRDE em Porto Alegre

⁴² Constava, em mesmo documento, algumas propostas de ações para a implementação de um pólo madeireiro, como programas de financiamento compatíveis com a atividade florestal e “Definir a Metade Sul do Estado como zona de interesse florestal” (AGEFLOR, 2002, p. 19).

Santa Maria, por meio de seus professores do curso de Engenharia Florestal, elaborava um laudo técnico, referente à viabilidade das plantações em grandes áreas, a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) iria iniciar o processo de atração de investimentos. Ambos os órgãos governamentais (um estadual e outro federal) foram literalmente surpreendidos pela maior dinâmica do setor empresarial. Esta informação foi obtida na UFSM e confirmada na SEDA. Os posteriores estudos técnicos da UFSM passariam a ser concentrados sobre os impactos ambientais, já a atividade da SEDA não necessitou ir adiante, pois as empresas já estavam iniciando as ações de investimentos.

Devido a esta confluência de fatores e aos altos valores financeiros envolvidos, o impacto na opinião pública foi significativo. Muitos técnicos dos setores públicos, em pleno ano de 2006, ainda estavam um tanto surpresos com as ações de investimentos das gigantes internacionais de silvicultura. Sendo um mercado internacional, altamente diferenciado, com pouquíssimos atores empresariais competindo, e cada um investindo valores expressivos na base logística de cada matriz produtiva, a Metade Sul foi surpreendida por investimentos previstos em 4 bilhões de dólares. Segundo a AGEFLOR, são apresentadas características bastante peculiares na silvicultura: “Na floresta, é necessário capital intensivo, de longo prazo e grande planejamento”.

Em 2003 e nos anos seguintes, coube aos órgãos governamentais do Estado do Rio Grande do Sul promoverem a interação local entre muitos atores, com objetivo de criar as condições necessárias para o desenvolvimento dos projetos florestais na Metade Sul. Naturalmente, isso não foi uma tarefa fácil e muito menos rápida. Enquanto burocratas, ligados aos setores, mais diretamente envolvidos com o desenvolvimento, tentavam dar uma sequência para que fosse possível programar esta política, dentro da própria Secretaria do Meio Ambiente, existiam restrições que seriam fortemente defendidas pelos movimentos ambientalistas. A ameaça de uma monocultura ao bioma Pampa criou limitações quanto aos espaços de plantio, pois a SEMA entendia, desde o início desta política, que áreas do Pampa, há muitas décadas ocupadas pela pecuária, não possuíam condições de suportar culturas mais intensivas. “Há uma cultura histórica de famílias”, afirmou o representante de SEMA.

A Universidade Federal de Santa Maria, ao fornecer os parâmetros técnicos, foi um importantíssimo ator que esteve ao lado da SEDAI no processo de formulação de regras e metas para esta política de desenvolvimento. Devido às resistências ambientalistas, o plano estratégico de institucionalização do denominado “**Programa Floresta – Indústria RS**” somente foi concluído em maio de 2007. Em suas primeiras páginas, ao descrever suas origens, também reafirmava seu compromisso com a Metade Sul:

O Programa Floresta – Indústria RS nasceu como elemento adicional ao esforço político e social visando a dinamizar a Metade Sul do nosso Estado, região mais carente de oportunidades sócio-econômicas, mediante a criação de um “Pólo Madeireiro Moveleiro na Meso Região Metade Sul”, com pleno aproveitamento de suas potencialidades e proteção ao Meio Ambiente” (documento oficial coletado junto aos entrevistados).

Em dois setores governamentais (BRDE e CAIXA RS), foi obtida a informação de que vários projetos, para o desenvolvimento da Metade Sul, durante muitos anos, apontavam a fruticultura e a silvicultura como alternativas, entretanto este seria o primeiro projeto de longo prazo a englobar muitas microrregiões. Por isto, o BRDE, como financiador de atividades empresariais, também foi outro grande aliado do governo estadual neste projeto. Segundo um de seus mais antigos funcionários e atual gerente de planejamento da Metade Sul, cabe ao BRDE “trabalhar com uma perspectiva de prazo mais longo, e, especificamente, na Metade Sul, é uma ação diferenciada em função da própria dinâmica da região.” A grande distância entre os municípios e os vazios demográficos são os maiores entraves para a Metade Sul na avaliação do BRDE que constantemente vem fazendo análises setoriais e não se preocupa com crises econômicas de curta duração mas, sim, com perspectivas de longo prazo. Em seu comportamento, como ator participante da rede, o BRDE tende a seguir a orientação da agenda política governamental, contudo possui, na opinião do entrevistado, “algum grau de independência” nestas análises setoriais, para as tomadas de decisões.

O setor de silvicultura, em épocas anteriores, nunca foi representativo no Rio Grande do Sul, não tinha uma imagem que o identificasse com o Estado, como possui a pecuária, além de não alcançar valores expressivos em números absolutos. Em um

estudo, publicado pela FEE, sobre o impacto dos investimentos na cadeia florestal da economia gaúcha, a silvicultura, em 2003, era a atividade que menos contribuiu entre as atividades tradicionais, para a geração de renda no Rio Grande do Sul, com 51,8% da demanda doméstica e de insumos, atendida por importações interestaduais e 4,9%, por importações internacionais (FOCHEZATTO; GRANDO 2008). Esta demanda interna do mercado possibilitou, a partir de 2003, favorecer os agentes governamentais, para que não agissem sozinhos, porém, com apoios consideráveis de lideranças políticas locais, muitas vezes, com teor discursivo inflamado. Este fato dificultou, na opinião de alguns entrevistados, o estabelecimento de uma sóbria relação entre a região contemplada e os principais formuladores desta política.

Toda política foi pensada, segundo a opinião unânime dos entrevistados, no estabelecimento de parcerias com os proprietários rurais, o que possibilitaria a efetivação da plantação de florestas. Coube à FARSUL (Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul) trabalhar na discussão e no conhecimento sobre o tema com os proprietários rurais da Metade Sul. Para a FARSUL, qualquer alternativa que diversifique a renda dos agricultores e proprietários da região é muito bem vinda. O êxodo rural e o crescente empobrecimento de toda a Metade Sul são causadores de constantes problemas sociais que se refletem em periferias de Bagé, Pelotas e outras cidades. Segundo o representante da FARSUL, “os recursos financeiros de muitas famílias que vendem suas propriedades e migram para as cidades duram quatro ou cinco anos, no máximo”. Entretanto, este órgão não obriga qualquer agricultor a tomar iniciativa, ela apenas trabalha em cima de demandas dos seus sindicatos rurais e de seus associados.

Visivelmente, o Estado esteve somando esforços com outros atores na execução desta política pública, isto é, o mesmo Estado assumia suas próprias limitações produtivas.

3.2 UMA CARACTERÍSTICA DA REDE DE POLÍTICA PÚBLICA

Usar os referenciais conceituais das redes de políticas públicas, para abordar uma política regional, é perfeitamente adequado no momento atual da economia e das finanças do Rio Grande do Sul. Tanto nas entrevistas gravadas, que estão resumidas no anexo, quanto, nas conversas informais, nestes mesmos órgãos, foi opinião unânime dos responsáveis técnicos pelas políticas públicas para a Metade Sul a necessidade de o Estado atuar de forma coordenada com outros agentes, visando à promoção do desenvolvimento desta região.

Desde o início da pesquisa de campo, verificou-se a existência, dentro de órgãos públicos, um arranjo organizacional que tinha o propósito de facilitar as ações na formação de florestas da Metade Sul. A alta comunicação entre os atores foi inicialmente verificada na SEDAI, desde as suas primeiras reuniões e os primeiros trabalhos, com poucos burocratas, responsáveis diretamente pelo trabalho. No entanto, percebia-se uma alta comunicabilidade interna, visto que os seus funcionários trocavam de setores dentro do governo, mas continuavam envolvidos diretamente com a política. Segundo um burocrata que foi responsável por esta formulação de política pública na SEDAI, a vantagem econômica para a Metade Sul seria inegável: “do ponto de vista econômico, nunca houve dúvida que isto traria muito giro de capital”.

Em virtude de recentes fusões das companhias de celulose que se instalaram no Rio Grande do Sul, os grupos Votorantim e Stora Enzo não concordaram em conceder entrevistas, já, com o antigo grupo Aracruz (também em fase de mudança no controle acionário), foi obtida, por escrito, a resposta: o que motivou suas ações tanto em Guaíba como na Zona Sul foi o mercado consumidor demandante do produto.

Para o responsável pelas relações corporativas das unidades, inicialmente fomentadas pela Aracruz, “o setor utiliza poucos incentivos fiscais comparativamente com outros setores”, e a redução de ICMS, por meio da Lei Kandir, talvez constitua

hoje em um de seus maiores apoios. Segundo uma resposta da empresa, referente aos fatores que levaram a empresa a buscar a região:

A localização dos plantios fica condicionada à questão logística do abastecimento da unidade consumidora – a fábrica. Considerando a capacidade produtiva de cada área, é avaliada a distância viável do plantio para cada meio de transporte considerado (rodoviário, ferroviário ou pluvial); consideram-se também as variações no preço da terra e o potencial produtivo do sítio, fatores que são avaliados por equipes técnicas da própria empresa.

As respostas, obtidas na empresa, foram ao encontro de informações disponibilizadas pela AGEFLOR e UFSM. As regiões são escolhidas por um conjunto de fatores, características buscadas em função das determinadas “peculiaridades” do setor. São redes produtivas, formadas por poucos atores, e mundialmente um número restrito de agentes econômicos controla a dinâmica do processo. No jogo competitivo do mercado, os movimentos de um concorrente comercial são visíveis. Cada nova iniciativa de investimentos implica tentar reduzir, pela logística, alguns custos que são altíssimos. Assim, o ator empresarial não ingressa na rede, preocupado com a Metade Sul, ele entra em uma situação muito específica, adicionando grande investimento não disponível aos agentes governamentais ou locais. Cada ator entra em uma rede, se ele possui algo para acrescentar. No caso da silvicultura na Metade Sul, a formação de florestas seria muito difícil sem o investimento externo.

Quanto aos atores governamentais, eles seguiram a tendência de descentralização do planejamento. Partindo de amplos diagnósticos que apontaram algumas potencialidades na Metade Sul durante os anos 90, passaram para questões mais pontuais e específicas. São órgãos que tendem a seguir a orientação das metas políticas e, de 2003 até o momento, a implementação de florestas é uma meta. Na CAIXA RS, informaram, por exemplo, que o incentivo fiscal, por meio do FUNDOPEM, já não ocorre mais a fundo perdido e, sim, como financiamento de longo prazo, concedido pelo Estado na isenção de ICMS, para aquelas empresas interessadas em se instalarem nas regiões de poucos atrativos (Metade Sul).

A Metade Sul, os seus respectivos aspectos geográficos e os seus proprietários rurais entram na rede com um padrão de características únicas: o local. O local que, ao mesmo tempo, é alvo de políticas de desenvolvimento, entra em uma rede com identidade própria que o distingue de outros sistemas (CONTI, 2005). Os atores sociais, com maior influência nesta ação de rede produtiva na Metade Sul, são os produtores rurais, em virtude de existirem algumas proibições legais: como as existentes para indústrias estrangeiras adquirirem grandes extensões de terras ao longo de uma extensa faixa de fronteira. Na opinião do BRDE “a Metade Sul não necessita apenas de incentivos econômicos, mas também, de ações de governo, para acabar com a absurda Lei de Fronteira e demais limitações institucionais”.

O aspecto econômico de haver pouca dinâmica e lucratividade da pecuária e de outras culturas tradicionais foi o fator decisivo, para muitos agricultores optarem pelo plantio de florestas exóticas. Como regiões mais pobres são caracterizadas por altos índices de desemprego, algumas tentativas de inovar sua dinâmica econômica provêm de redes constituídas pelas interações entre empresas e instituições públicas que apoiam as iniciativas (HUGGINS; JOHNSTON, 2009).

Para tal política de desenvolvimento regional e outras, focadas na Metade Sul, as ações de redes podem ser, cada vez mais, pensadas e discutidas. Tanto em virtude de nenhuma região desenvolver-se sozinha na ausência de atores externos, como pelas insuficientes e contraditórias ações de cunho mais paternalista, as redes se formam como alternativas possíveis na lógica integrativa.

A rede de política pública, formada para introduzir uma política silvícola, mais conveniente para as demandas do mercado, encontrou diversas descentralizações na máquina administrativa pública. Não apenas por inexistirem órgãos centralizadores como havia passado, mas também, pelas próprias “exceções à regra”, encontradas no BRDE (vinculado ao BNDES). O BRDE só poderia possuir agências nas capitais dos três estados sulistas, entretanto as possui em Pelotas, na iniciativa de dinamizar a região.

Segundo alguns funcionários da SEDAI e da CAIXA RS, em algumas décadas atrás, todo o planejamento de políticas públicas era realizado na Secretaria de Planejamento, mas, no decorrer dos anos, estas ações passaram a ser, cada vez

mais, descentralizadas, isto é, hoje não existe uma repartição pública que responda, de forma específica, pelo planejamento.

Também, durante as polêmicas e os conflitos, verificados na fase de implementação das florestas, a ação conjunta de mútua dependência dos órgãos estaduais esteve visível. Couberam àqueles que possuíam participação no CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente) muitas decisões que tiveram grande repercussão na imprensa e opinião política gaúcha. Vários órgãos, representativos de classes e associações, como sindicatos e a FARSUL, além de entidades ligadas ao meio ambiente, participaram das discussões do conselho que, em abril de 2008, virou palco de batalhas judiciais, referentes ao zoneamento.⁴³

Segundo a UFSM, esta unidade técnica padrão, para estabelecer um zoneamento, não existe de forma muito clara em qualquer atividade florestal e em nenhum lugar do mundo. Entretanto, em função das pressões exercidas, este zoneamento foi estabelecido, assim nas definições destas cotas percentuais por microrregiões. Nestas definições, os atores estatais atuaram em conjunto com objetivos, claramente específicos, ou seja, definir a regulamentação de florestas de eucalipto. Foi uma forma de atuação conjunta em rede, capaz de vencer as dificuldades, impostas pelo viés econômico. De acordo com o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas da Secretaria do Meio Ambiente, a preocupação do desenvolvimento na Metade Sul sempre foi estabelecer um limite percentual para o plantio de uma monocultura, tanto por área privada ou microrregiões. Conforme a SEMA, o estabelecimento dos percentuais de 52%, para cada monocultura dentro de uma propriedade na Metade Sul, corresponde em preservar o Bioma Pampa e um conjunto de culturas históricas e familiares que vivem da pecuária na região.

Não é possível negligenciar a existência de parcerias entre as empresas e os produtores rurais. Como a formação de uma base florestal precisa de grandes espaços de terra fértil, foi a concordância dos proprietários em executar os plantios um fator adicional e importante na formação de rede.

⁴³ Segundo a publicação do jornal Zero Hora de 10 de abril de 2008, “após batalhas judiciais, alguns membros do CONSEMA, entre eles a AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural) e demais entidades vinculados a movimentos ambientalistas, retiraram-se do conselho em protesto perante a aprovação do Zoneamento do plantio das florestas exóticas” (ZERO HORA, 2008, p. 5).

O plantio de florestas exóticas na Metade Sul caracterizou a objetividade do mercado e o esforço governamental em elaborar uma política pública por meio de redes, na qual a crescente importância do enfoque produtivo regional perpassou instituições e barreiras burocráticas.

3.3 AS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E A COMPLEXIDADE VERIFICADA NA ELABORAÇÃO DA REDE

Os fatores econômicos que determinaram a formação da política pública, por meio de uma rede, não se constituem em simples abstrações ideológicas. Ações políticas mais concretas costumam estar amparadas em aspectos humanos, que são verificados no cotidiano da realidade social. Mapear uma região econômica e dar a ela uma nova denominação faz parte das constatações e também das intenções humanas.

Por volta do final dos anos 80 e início dos anos 90, a crise econômica do setor primário foi muito intensa na pecuária e na lavoura de arroz gaúcha. Além de novos concorrentes, oriundos dos acordos de livre comércio, graves secas, que já ocorriam na região de fronteira com o Uruguai, passaram a ser mais frequentes, levando toda a Metade Sul a reforçar sua identidade dentro do Rio Grande do Sul como a região “empobrecida”.

As ideias, apresentadas no parágrafo acima, representam, de forma sucinta, algumas das explicações iniciais obtidas junto com os entrevistados, quando cada um deles começava uma pausada explicação sobre a Metade Sul (FARSUL, SEDAI e UFSM). De forma geral, cabe afirmar que a carência de desenvolvimento mobilizou os órgãos públicos a darem mais atenção às ações a serem realizadas na região. De grandes programas de total “reinvenção” da região, poucos evoluíram a partir de ações de empréstimo com prazos e juros próximos do mercado, como o Reconvertul, mas ficaram lições aos gestores. Coube a eleição de prioridades: como desenvolver a silvicultura e criar ambientes institucionais mais propícios, para

que os novos projetos não resultassem em novos fracassos. Para o diretor técnico do BRDE de Pelotas, a época do Reconvertul, em meados dos anos 90, foi importante, por levantar algumas potencialidades e, entre elas, estava a silvicultura. As formas de agir do Estado, na busca de desenvolvimento, passaram de maiores centralizações para formas mais setoriais e pautadas em laudos técnicos.

Ao mesmo tempo em que o problema “Metade Sul” crescia em repercussão política, a importância de toda a complexidade das redes crescia. Para entender dinâmicas organizacionais que apresentam maior abertura e flexibilidade, contrárias às tão conhecidas formas rígidas de agir burocraticamente, o entendimento de redes deixou de ser ferramenta exclusiva do campo acadêmico, para agir em complexas relações políticas.

São arranjos, por meio de instituições e organismos governamentais, que permitem um planejamento conjunto entre diversos setores de secretarias e representantes políticos. Segundo a literatura internacional, as questões, relativas às discussões sobre zoneamento, são sempre difíceis e costumam sofrer interferências do plano partidário (FEIOCK, 2008). O zoneamento, neste caso específico, envolveu o setor técnico mais diretamente relacionado (UFSM) e amplas discussões junto às ONGS, no Conselho de Meio Ambiente. O papel do Estado nesta complexidade era tentar gerenciar a rede formada pelos atores.

As consequências da globalização estão, cada vez mais, presentes nos cotidianos políticos e econômicos das políticas regionais. Como os Estados estão materialmente dependentes das circulações de riquezas em seus territórios, é importante o desenvolvimento regional de uma zona empobrecida, pois, quanto mais dinâmica for a sua economia, maiores garantias existirão para o próprio funcionamento do Estado. Verifica-se que, com alguns entrevistados, vários problemas econômicos da Metade Sul têm enorme impacto negativo para todo o Rio do Grande do Sul. Um técnico, com quase trinta anos de experiência, afirmou categoricamente: “Duas secas seguidas quebrarão financeiramente o Estado do Rio Grande do Sul”. Para o entrevistado, o impacto que o meio agrário tem em toda cadeia econômica do Estado é subestimado pelos economistas que, atualmente, superestimam as potencialidades da indústria gaúcha. Como a silvicultura apresenta

um horizonte de longo prazo, sua resistência à seca é sensivelmente superior em relação às demais atividades da agropecuária.

As constantes fusões e mudanças no controle acionário das unidades de celulose, instaladas no Rio Grande do Sul, exemplificam que, em uma ação específica de rede, os atores podem adicionar e apagar ligações, maximizando, assim, expectativa de seus benefícios.⁴⁴ Esses atores empresariais acreditam estar promovendo uma transformação econômica regional e criando uma nova matriz produtiva. A empresa pesquisada chamou de “licença social” o apoio recebido das suas unidades produtivas nas comunidades locais. Também afirmou procurar o diálogo com aqueles que exercem contestação e crítica, além de realizar constantemente avaliações de impacto florestal na expansão de suas bases florestais.

A própria AGEFLOR confessa que o seu trabalho, junto aos poderes executivo e legislativo no Rio Grande do Sul, é “uma constante implementação de estratégias efetivas”, visto que as políticas de implementação florestal são de longo prazo e sempre envolvem negociação. São medidas tomadas por um grupo em rede, que trabalharam por objetivos comuns que terão reflexo no processo organizacional dos órgãos públicos estaduais e federais. Uma maior concentração de resultados e metas tende a apontar uma elevada coerência em todo o processo de elaboração de políticas públicas. Os arranjos plurais de interdependência com o mercado externo e interno são bastante claros, pois a crise de 2008 interrompeu o plantio de florestas na região de Santiago, Rosário do Sul e São Gabriel, entretanto alguns investimentos já foram retomados no segundo semestre de 2009, época em que as entrevistas foram realizadas.

A circulação de poucos indivíduos entre a SEDAI, a CAIXA RS e a UFSM, trabalhando em estreita cooperação com indivíduos do BRDE, FARSUL, AGEFLOR e lideranças políticas, vinculadas aos governos de Germano Rigotto e Yeda Crusius, na busca de vantagens, para favorecer a instalação de empresas internacionais,

⁴⁴ Recentemente, o grupo chileno Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones comprou a empresa FIBRIA, sendo esta um resultado das fusões dos grupos ARACRUZ com a VOTORANTIM CELULOSE E PAPEL, retomando o plantio de eucaliptos no Estado do Rio Grande do Sul que haviam sido reduzidos ou até mesmo paralisados desde 2008 em virtude da crise no setor financeiro internacional (ZERO HORA, 2009, p. 26).

caracterizou a rede. A busca pela diversificação produtiva da Metade Sul mostrou como os indivíduos ficam comprometidos para a obtenção de respostas diante de desafios impostos pela governança. Foi esta rede, voltada para uma política pública específica, capaz de mostrar a forma pela qual os arranjos sociais são progressivamente construídos e reorganizados. Com contornos plurais, caracterizados por processos de exposição com outros atores, o governo mostrou-se mais fragmentado em sua tarefa de planejar o desenvolvimento e estabelecer uma mútua dependência com outros atores públicos e privados.

As leis de competitividade do mercado acompanharam toda a formulação desta rede de política pública, desde a iniciativa, que partiu da Associação Gaúcha de Empresas Florestais em 2002, até a presente data, cujos esforços públicos foram o de integrar as plataformas de ações das diferentes instituições de governança do Rio Grande do Sul, para consolidar a ação de agentes privados na construção da rede.

CONCLUSÃO

Desde o surgimento do capitalismo, os Estados costumam competir uns com os outros por capital, tentando, assim, suprir materialmente, de forma mais satisfatória, a sua população.

Nas Ciências Sociais, as ações de desenvolvimento e racionalidade econômica ocupam um destacado espaço desde Weber. Entender o modo operativo do mercado e da burocracia estatal é uma busca que pode assumir muitas diferenças em virtude de instrumentos teóricos e analíticos por parte de um pesquisador. Isto ocorre por este estar influenciado pelo seu ambiente, sua época histórica e sua ideologia que lhe fornecem justificativas em seu estudo.

Como, no mundo, as ações econômicas seguem as oportunidades fornecidas pela transferência de capital, de forma mais abrangente, é possível generalizar que as burocracias tendem a coordenar o desenvolvimento de um determinado território, quando são indispensáveis os esforços de integração entre suas muitas instituições públicas.

Ao longo de décadas, atores políticos trabalharam na definição de um problema denominado “Metade Sul” no Estado. Aos atores públicos, envolvidos na burocracia estatal, couberam os esforços de mobilizar recursos em programas de desenvolvimento, voltados para diminuir as diferenças internas do Rio Grande do Sul. Já aos atores privados, neste estudo, coube apenas o escopo no mercado, entretanto a interatividade com outros atores foi capaz de formar uma rede voltada para o desenvolvimento regional. Esta rede de política pública não está enquadrada em nenhuma estrutura hierárquica do Estado ou na veloz dinâmica do mercado, ela constitui-se em uma forma híbrida entre ambas.

A rede, formada em torno das novas iniciativas para o desenvolvimento da silvicultura na Metade Sul, é um esforço organizacional dos recentes governos estaduais, somado à contribuição e iniciativa de atores não estatais que juntamente não suprirão todas as demandas e os problemas regionais, mas já construíram um importante marco em ações descentralizadas e com aspectos plurais.

É comum em sociedades democráticas e plurais que vários atores, detentores de recursos, sejam mobilizados na formulação de uma rede. Aqui, no caso específico desta pesquisa, um ator corporativo não estatal teve atitude importante na fase embrionária de todo o processo. Decisões políticas e a continuidade do objetivo, mesmo após as eleições de 2006, talvez tenham conferido ao projeto de silvicultura uma inédita estabilidade em políticas públicas de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Ainda que as decisões da agenda política de campanha tenham importante impacto no futuro comportamento dos atores governamentais, as instituições públicas que se apresentam cada vez com planejamento mais disperso e decisões mais independentes, trabalham com seus critérios técnicos, para apoiar ou não uma política de desenvolvimento.

O desenvolvimento de uma rede de política pública foi constatado neste estudo, pois, para o objetivo específico de formar uma base florestal de eucalipto na Metade Sul, diversos atores uniram-se em rede. Uma importante aglutinação de recursos humanos foi verificada ao longo da cadeia produtiva. Os esforços técnicos da burocracia, somados ao tempo de trabalho disponível dos produtores rurais, estiveram orientados por uma racionalidade econômica que existe e persiste no mundo inteiro, de toda a ordem capitalista. Seus aspectos informais e sua relação com a economia globalizada transcendem os limites físicos da Metade Sul e podem gerar desconfiança no cenário político, entretanto cabe reiterar que esta rede já existente faz parte da mobilidade social, tanto vertical quanto horizontal no Rio Grande do Sul.

Como a silvicultura envolve ações de longo prazo, uma avaliação correta da rede poderá demorar alguns anos. Mas a iniciativa de introduzir uma nova matriz produtiva na Metade Sul, em oposição à estagnação de cidades e atividades econômicas tradicionais, é uma tentativa de evitar as crises sociais de sujeitos que residem na Metade Sul. Não é lógico ou minimamente aceitável julgar que o passado econômico de uma região irá determinar todo um conjunto de opções para o futuro, pois os atores sociais possuem constantemente a capacidade de optar por alternativas que surgem.

Seu arranjo institucional mostrou o quanto atores não estatais podem ser importantes na formação de redes de políticas públicas, assim como os governamentais tendem a elaborar planejamentos de forma descentralizada e conjunta para resolver problemas e entraves desta rede.

BIBLIOGRAFIA

ALLEY, Sean; MARANGOS, John. "A Comparative Political Economy Approach to Farming Interest Groups in Australia and the United States." **American Journal of Economics and Sociology**, v. 65, n. 3, July 2006.

ALONSO, José Antonio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira. "Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul nos anos 80." In: ALMEIDA, Pedro Fernando Cunha de. **A Economia Gaúcha e os Anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE, 1990.

AMARAL, Ana Valeska. "Terceiro setor e políticas públicas". **Revista do Serviço Público**, n. 2, p. 36-56, 2003.

ANDERSSON, Krister P.; OSTROM, Elionor. "Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective." **Policy Sci**, v. 41, p. 71-93, 2008.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. "Collaborative Governance in Theory and Practice." **Journal of Public Administration Research**, n.18, p.543-571, 2007.

ARRETCHE, Marta. "Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas". **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, v.18 n.51p. 7-9, fevereiro, 2003.

ASCHER, William; STEELMAN, Toddi. "Valuation in the Environmental Policy Process". **Policy Sciences**, n. 39, p. 73-90, 2006.

BALESTRO, Moises Vilamil. "Características estruturais e mecanismos de governança em redes de cooperação: apontamentos conceituais". In: VERSCHORE, Jorge Renato. **Redes de cooperação: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, FEE, 2004.

BAUDOQUIN, Thierry. "Territórios produtivos, empresas multinacionais e Estado na logística mundial". In: MOINÉ, Frédéric; SILVA, Geraldo (Orgs.). **A mobilização produtiva dos territórios instituições e logística do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 25-42.

BENETTI, Maria D. "Perspectivas de transformações estruturais na economia da Metade Sul do Estado". **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 129-142, mar. 2007.

BENNER, Thorsten; REINIKE, Wolfgang; WITTE, Jan Martin. "Multisectorial Networks in Global Governance; Towards a Pluralistic System of Accountability." **Government and Opposition**, p.191-210, 2004.

BERARDO, Ramiro. "Generalized Trust in Multi-organizational Policy Arenas. Studyng Its Emergence from a Network Perspective." **Political Research Quarterly**, v.62, n.1, p.178-189, 2009.

BEVIR, Mark; RICHARDS, David. "Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda." **Public Administration**, v.87, n.1, p.3-14, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, UNB, 2007. [Verbetes: "Estado Contemporâneo" "Pluralismo" e "Neocorporativismo", "Regionalismo" e "Relações Industriais"].

BOTTO, Mercedes. "Los Nuevos Regionalismos y La Acción Colectiva Transnacional". **Perfiles Latinoamericanos**, n. 25, p.9-41, 2004.

BOVENS, Mark; SCHILEMANS, Thomas; THARAT, Paul. "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool". **Public Administration**, v. 86, n. 1, 2008. p. 225-242.

BRUM TORRES, João Carlos. **Figuras do estado moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989. Cap. 2. p. 40-80.

BULL, Benedicte. "Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile". **J. Lat. Amer. Stud.**, n. 40, p. 195-224, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional**. O negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. I. p. 209-259.

CHENG, Ming Yu; MITTELHAMMER, Ron. "Globalization and Economic Development. Impact of Social Capital and Institutional Building". **American Journal of Economics and Sociology**, v. 67, n. 5, p. 859-888, Nov. 2008.

CLARK, J.R.A. "The 'New Associationalism' in Agriculture: Agro-food Diversification and Multifunctional Production Logics." **Journal of Economic Geography**, v. 5, p. 475-498, 2005.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

CONSIDINI, Mark; LEWIS, Jenny M. "Innovation and Innovators Inside Government: from Institutions to Networks", **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 518-607, 2007.

CONTI, Sergio. "Espaço global *versus* local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local." In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. "Instituições e ação estatal: coordenação horizontal nos governos estaduais catarinense e gaúcho-2003 a 2006". In: SOUZA, Celina;

DANTAS NETO, Fábio Paulo. **Governo, políticas Públicas elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. “Constituição, Competição e Políticas Públicas”. **Lua Nova**, n. 65, p. 94-133, 2005.

CRAVIOTTI, Clara. “Articulación público – privado y desarrollo local de los espacios rurales.” **Perfiles Latinoamericanos**, n. 32, p. 183-202, 2008.

CROZIER, Michael. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Unb, 1981.

DAHL, Robert. **Entrevista sobre el pluralismo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____. **Análise política moderna**. Brasília: Unb, 1988.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHLGREN, Henrich. **Industrial Network Dynamics & the Role of Sunk Costs**, Copenhagen, Dept. of Industrial Economics and Strategy, and Center for Economic and Business Research, 2002.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno. Um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

DAMGAARD, Bodil. “Do Policy Networks Lead to Network Governing?” **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 673-691, 2006.

DEAS, Iain; WARD, Kevin G. “From the ‘New Localism’ to the ‘New Regionalism’? The Implications of Regional Development Agencies for City-Regional Relations.” **Political Geography**, v. 19, p. 273-292, 2000.

DENIS, Jean-Luiz; LANGLEY, Ann; ROULEAU, Linda. “Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames.” **Human Relations**, v. 60, p.179-215, 2007.

DINIZ, Eli. “Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado”. **Lua Nova**, n. 45, p. 29-48, 1998.

DOGAN, Gönül; ASSEN, Marcel van; RIJT, Arnout; BUSKENS, Vicent. “The Stability of Exchange Networks”. **Social Networks**, v. 31, p. 118-125, 2009.

DOWDING, K. “Model or metaphor? A critical review of the policy network approach, **Political Studies**, v. XLIII, p. 136-158, 1995.

DUIT, Andreas and GALAZ, Victor GALAZ. “Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 21, n. 3, p. 311-335, 2008.

DURKHEIM, Emile. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1981.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EMANELSON, Pamela; WILLER, David. "One-Shot Exchange Networks and the Shadow of the Future". **Social Networks**, v. 31, p. 147-154, 2009.

ENCAQUA, David and HOLLANDER, Abraham. "Competition Policy and innovation." **Oxford Review of Economic Policy**, v. 18, n. 1, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. "Idéias conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes." **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FEIOCK, Richrd C.; TAVARES, Antonio; LUBELL, Mark. "Policy Instrument Choices for Growth Management and Land Use Regulation". **The Policy Studies Journal**, v. 36, n. 3, 2008.

FEIOCK, Richard C.; STEINACKER, Annette; PARK, Jun Hyung. "Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures." **Public Administration Review**, p. 256-270, Mar./Abr. 2009.

FERRAREZI, Elisabete. "Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas." **Revista do Serviço Público**, n. 4, 2003.

FINER, S.E. "Grupos de pressão". In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevan. **Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1983.

FOCHEZATTO, Adelar; GRANDO, Marinês Zandavali. "Impacto dos Investimentos na Cadeia Florestal sobre a Economia do Rio Grande do Sul". **FEE**. Porto Alegre, 2008.

FREY, Klaus. "Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: O potencial das novas tecnologias da informação e comunicação". **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, 2003.

_____. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil". **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, 2000.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Novo Estado industrial**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

_____. **Política, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: Unesp, 1998.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. "O capitalismo coordenado alemão: do Boom do pós-guerra a agenda 2010". **Lua Nova**, n. 66, p.23-56, 2006.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. "As três versões do neo-institucionalismo". **Lua Nova**, n.58, p.193-223, 2003.

- HABERMAS, Jürgen. "Sobre o poder das teorias-e sobre sua impotência". In: **Diagnósticos do Tempo. Seis Ensaio**s. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2005.
- HADJIMICHALIS, Costis; HUDSON, Ray. " Networks, Regional Development and Democratic Control". **International Journal of Urban and Regional Research**, v.30.4, p.858-872, 2006.
- HAJER, Maarten. "Policy Without polity? Policy Analysis and the Institutional Void." **Policy Sciences**, v. 36, p. 175-195, 2003.
- HAYEK, F.A. **Los fundamentos de la libertad**. Valencia: Fomento de Cultura, 1959.
- HICKLIN, Alisa; GODWIN, Erick. "Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy." **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 13-20, 2009.
- HILL, Michael. **The policy process in the modern state**. Essex: Prentice Hall, 1997.
- HODGETT, Susan and DENEULIN, Séverine. "On the Use of Narratives for Assessing Development Policy". **Public Administration**, v. 87, n. 1, p. 65-79, 2009.
- HOLMES, Thomas; STEVENS, John. "Geographic concentration and establishment size: analysis in an alternative economic geography model". **Journal of Economic Geography**, v.4, n.3, p.227-250, 2004.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy**. Ontario: Oxford University Press, 1995.
- HUGGINS, Robert; JOHNSTON, Andrew; STEFFENSON, Rebecca. "Universities, Knowledge Networks and Regional Policy." **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 1, p. 321-348, 2008.
- HUGGINS, Robert. "The Evaluation of Knowledge Clusters: Progress and Policy." **Economic Development Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 277-289, 2008.
- HUGGINS, Robert; JOHNSTON, Andrew. "knowledge Networks in an Uncompetitive Region: SME Innovation and Growth". **Growth and Change**, v. 40, n. 2, p. 227-259, June 2009.
- ILCAN, Suzan; PHILIPS, Lynne. "Governing through Global Networks". **Current Sociology**, v.56, p.711-734, 2008.
- JOST, Gesni Folyanty. "NGOs in Environmental Networks in Germany and Japan: The Question of Power and Influence". **Social Science Japan Journal**, v. 8, n. 1, p. 103-117, 2005.
- KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox". In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. **Policy Networks**. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, 1991. p. 25-59.

KICKERT, Walter J.M.; KLIJN, Erik-Hans (ed). **Managing Complex Networks - Strategies for the public sector**. London: Sage Publications, 1999. p. 165-191.

KLEIN, Dajana; KIES Uwe; SCHULTE, Andreas. "Regional Employment Trends of Wood-based Industries in Germany's Forest Cluster: a Comparative Shift-Share Analysis of Post- Reunification Development. **European Journal Forest Res**, v. 128, p. 205-219, 2009.

KLEIN, Jeffrey A.; WOLF, Steven A. "Toward Multifunctional Landscapes: Cross-Sectional Analysis of Management Priorities in New York's Northern Forest." **Rural Sociology**, v. 72, n. 3, p. 391-417, 2007.

LAPSLEY, Irvine. "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit". **Abacus**, v.45, n.1, p.1-29, 2009.

LEMBRUCH, Gerhardt; SCHMITTER, Phillipe (Org.). **Trends toward corporatist intermediation**. London: Sage, 1979.

_____. **Patterns of corporatist policy-making**. London: Sage, 1982.

LEON, Peter de; VARDA, Danielle M. "Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies." **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 59-74, 2009.

LILJENBER, Anders. "A Socio-Dynamic Understanding of Markets. The Progressive Joining Forces of Economic Sociology and Austrian Economics". **American Journal of Economics and Sociology**, v. 64, n. 4, p.999-1022, 2005.

LONDOÑO, Diana. "Las Redes Sociales y la Importancia de la Mediación Política Em El Comercio En Via Pública". **Perfiles Latinoamericanos**, n.30, p.79-99,2007.

LOPES NETO, Alfredo. **Lições das políticas de desenvolvimento regional do Brasil**. Fortaleza: ABC Editora, 2002.

LOVE, Joseph. "A República Brasileira: Federalismo e Regionalismo". In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta a experiência brasileira**. São Paulo: Senac, 2000.

LUNDIN, Martin. "When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation". **The Policy Studies Journal**, v. 35, n. 4, 2007.

MANNHEIM, Karl. **Ideologia e Utopia. Introdução a Sociologia do conhecimento**. Porto Alegre: Globo, 1952.

MALFATTI, Selvino Antonio. **Chimangos e Maragatos no Governo Borges de Medeiros**. Santa Maria: Pallotti, 1988.

MARKUSEN, Ann. "Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator". In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

MATTILA, Mikko. **The structure of policy networks: an analysis of political decision making network in Finland.** Unpublished Paper, 1999. Disponível em: <<http://www.valt.helsinki.fi/staff/mmattila/workpape.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. "A formação do Estado regulador". **Novos Estudos**, São Paulo, p. 139-156, 2006.

MAY, Peter; SPOTICHNE, Joshua; WORKMAN, Samuel. "Policy Coherence and Policy Domains". **The Policy Studies Journal**, v.34, n.3, p.381-403, 2006.

MAYNTZ, Renate. **The Architecture of Multi-level Governance Of Economic Sectors.** (MPIFG Discussion Paper 07/13), Cologne, Max-Planck-Institute for the Study of Societies, 2007.

MODELL, Seven; WIESEL, Fredrika. "Marketization and Performance Measurement in Swedish Central Government: a comparative institutionalist study". **ABACUS**, v. 44, n. 3, p. 251-283, 2008.

MORTENSEN, Peter B. "Stability and Change in Public Policy: a Longitudinal Study of Comparative Subsystem Dynamics", **The Policy studies Journal**, v. 35, n. 3, p. 373-394, 2007.

MOUNTS, Stewart; SOWELL, Clifford. "Budget regimes and internal governance: considerations for the sustainability of fiscal policy." **Economics of a Governance**, v.6, p.109-209, 2005.

OFFE, Claus; RONGE, Volker Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Trabalho e Sociedade. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro do trabalho.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLMOS, Virginia Morales and SIRY, Jocek P. "Economic Impact Evaluation of Uruguay Forest Sector Development Policy." **Journal of Forestry**, p. 63-68, mar. 2009.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge (MA): Harvard University, 2002.

PARKINS, John R. "De- centering environmental governance: A short history and analysis of democratic processes in the forest sector of Alberta, Canada." **Policy Sciences**, v. 39, p. 183-203, 2006.

PARSONS, Talcott. **Sociedades.** Perspectivas evolutivas e comparativas. São Paulo: Pioneira, 1969.

PARTRIDGE, Mark D.; RICKMAN, Dan S.; LI, Hui. "Who Wins From Local Economic Development? A Supply Decomposition of U.S. County Employment Growth." **Economic Development Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 13-26, Feb. 2009.

PERCIVAL, Garrik L.; JOHNSON, Martin; NEIMAN, Max. "Representation and Local Policy. Relating County-Level Public Opinion to Policy Outputs." **Political Research Quarterly**, v. 62, n. 1, p. 164-177, 2009.

PINKERTON, Evalyn; HEASLIP, Robyn; SILVER, Jennifer; FURMAN, Kira. "Finding 'Space' for Comanagement of Forests within the Neoliberal Paradigm: Rights, Strategies, and Tools for Asserting a Local Agenda. **Hum Ecol**, v. 36, p. 343-355, 2008.

PORTER, Tony; RONIT, Karsten. "Self-regulation as policy process: The Multiple and Criss-Crossing Stages of Private Rule Making". **Policy Sciences**, n. 39, p.41-71, 2006.

POSNER, Paul L. "Budget Process Reform: Waiting for Godot". **Public Administration Review**, p. 233-243, March/Apr. 2009.

POULSEN, Bridge. "Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark". **Public Administration**, v. 87, n. 1, p. 117-131, 2009.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____. "As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?" **Novos estudos**, São Paulo, n. 72, p. 59-77, 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RAMETSTEINER, Ewald; WEISS, Gerhard. "Assessing Policies from Systems Perspective- Experiences with Applied Innovation System analysis and Implications for Policy Evaluation." **Forest Policy and Economics**, v. 8, p. 564-576, 2006.

REIS, Bruno P.W. "Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil". **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

RELLY, Jeannine E.; SABHARWAL, Meghna. "Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross-national Study." **Government Information Quarterly**, v. 26, p. 148-157, 2009.

ROBERTS, Anna M; PANNELL, David. "Pioting a Systematic Framework for Public Investment in Regional Natural Resource Management: Dryland Salinity in Austrália". **Land Use Policy**, v. 26, p. 1001-1010, 2009.

ROBERTSON, Maryton; COLLINS Amanda. "Developing Entrepreneurship in West Yorkshire: West Yorkshire Universities' Partnership and Business. "**Emerald**, v. 45, n. 6, p. 303-307, 2003.

ROBINSON, Scott. " A Decade of Treating Networks Seriously." **The Policy Studies Journal**, v.34, n.4, 2006.

RYBAKOVAS, Egidijus. "A Model of Stakeholder Interest Based regional Development ." **Social Sciences**, n.4, p.28-36, 2007.

RYDGREN, Jens. "Bridging Different Worlds? Economy, Politics and Brokerage Roles in Sweden." **Acta Sociologica**, v.48 (2), p.117-129, 2005.

SAETREN, Harald. "Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant". **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005.

SANDSTRÖM, Annica; CARLSSON, Lars. "The Performance of Policy Networks: the Relation between Network Structure and Network Performance". **The Policy Studies Journal**, v 36, n. 4, p. 497-524, 2008.

SANTOS, Hermílio. "Grupos de interesse e redes de políticas públicas- uma análise da formulação de política industrial". **Civitas**, ano 2, n. 1, p. 193-210, 2002.

SANTOS, Wanderlay Guilherme dos. **Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. **O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

SCHNEIDER, Volker. "Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas". **Civitas**, ano 5, n. 1, p.29-58, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1986.

SIDES, John. "The Origins of Campaign Agendas". **B. J. Pol. S**, Cambridge University Press, v. 36, p. 407-436, 2006.

SILVA, Gerardo. "Logística e Território: implicações para as políticas públicas de desenvolvimento". In: MONIÉ, Frederico; SILVA, Gerardo (Orgs.). **A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A, p.91-98,2003.

STAUBER, Udo. "A Matter of Distrust: Explaining the Persistence of Dysfunctional Beliefs in Regional Clusters". **Growth and Change**, v. 38, n. 3, p. 341-363, Sept. 2007.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

TAKÁCS, Károliy; JANKY, Bela; FLACHE, Andréas. "Collective Action and Network Change". **Social Networks**, v. 30, p. 177-189, 2008.

THISSEN, Mark; HILLBERS, Hans; VAN DE COEVERING, Paul. "The Difference Between Bi-Regional and full Networks when Analyzing Agglomeration Effects". **Tjdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 100, n. 2, p. 171-182, 2009.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital, e Estados Europeus**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**. Livro II, São Paulo: Martins Fontes, 2004.

UMASHEV, Claudine; WILLET, Roger. "Challenges to Implementing Strategic Performance Measurement System in Multi-objective Organizations: The Case of a Large Local Government Authority." **ABACUS**, v. 44, n. 4, p. 377-398, 2008.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial. A burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1990.

VELHO, Gilberto. **Individualismo e Cultura. Notas para uma antropologia da sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

WALLNER, Jennifer. "Legitimacy and public policy: seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance". **The Policy Studies Journal**, v. 36, n. 3, p. 421-443, 2008.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPUS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976.

_____. **Economia y Sociedad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____. **Ensaio de Sociología**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEI, Y. H. Dennis; YE, Xinyue. "Beyond Convergence: Space, Scale, and Regional Inequality in China". **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 100, n. 1, p. 59-80, 2009.

WRIGHT, M. "Policy community, Policy Network and Comparative industrial Policies". **Political Studies**, v. XXXVI, p. 593-612, 1988.

_____. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 529-530, Jun. 1993.

_____. "Who Governs Japan? Politicians and Bureaucrats in the Policy-Making Processes". **Political Studies**, v. XLVII, p. 939-954, 1999.

OUTRAS PUBLICAÇÕES E FONTES:

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE EMPRESAS FLORESTAIS (AGEFLOR). **Indústria Florestal – Opção Para O Desenvolvimento Sócio Econômico Da Região Sul Do Rio Grande Do Sul**. Documento elaborado pela AGEFLOR em set. 2002.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). **Florestamento na Região Sul do Brasil - Uma Análise Econômica**. Set. 2003.

RIELA, Caio Repiso (Deputado). **A Metade Sul pede socorro**. Presidente da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, abr. 1993.

RIO GRANDE DO SUL. **O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la**. Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul. Porto Alegre, 1996.

_____. **Decisão acerca da relatoria da comissão e discussões sobre estratégias a serem formuladas para promover o desenvolvimento da Metade Sul**. Departamento de taquigrafia, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

SIMON, Pedro. **Inclusão da Metade Sul e Previdência para os pobres**. (2003-O ano da Guerra do Iraque). Brasília: Senado Federal, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Programa para o Desenvolvimento Sustentável da Cadeia Produtiva de Base florestal no Rio Grande do Sul – Período 2007—2027**. Santa Maria, maio 2007.

JORNAIS

DIÁRIO POPULAR Terça Feira, 8 abr. 2008. p. 6.

ZERO HORA. Quinta Feira, 10 abr. 2008. p. 5.

_____. Quarta Feira, 16 dez. 2009. p. 26.

ANEXO A - Questionário Aplicado nas Entrevistas

Questionário aplicado nas entrevistas

1) Perguntas introdutórias.

A) Qual a sua responsabilidade dentro do órgão?

B) Você poderia resumir a atuação desta instituição, em medidas voltadas para a Metade Sul?

2) Estratégia.

C) Por favor, explique o processo de desenvolvimento de políticas públicas específicas para atender à Metade Sul e como elas são distintas das políticas para atender a outras regiões gaúchas?

D) Você acredita na necessidade de um tratamento de incentivos econômicos diferenciado para a Metade Sul? Se ele ocorre, seus resultados são positivos?

E) Os projetos de grandes plantações de eucalipto na Metade Sul tiveram apoio do órgão? Se sim, como? Se não, por quê?

F) Não sendo a Metade Sul uma tradicional região silvícola, a inovação de uma nova atividade econômica não significou novos riscos ambientais ou sociais? Que vantagens foram buscadas no projeto?

G) Durante a implementação de florestas de eucalipto, as lideranças políticas da região e as respectivas comunidades residentes onde as florestas foram plantadas deram apoio a essa iniciativa?

Resumo sucinto de respostas:

UFSM: A Universidade enxergou a Metade Sul como um todo. Quem determinou toda a ação é o mercado, e esta introdução de espécies exóticas no nosso Estado possui mais de cem anos. Constatamos que, no fim dos anos 90, aumentou muito o consumo de madeira, antes disto, sabíamos que haveria uma migração destinada a

unidades desativadas. Por diversos motivos climáticos e logísticos, a América Latina passou a ser o objetivo de grandes investimentos, pois esgotou a capacidade expansiva da silvicultura no Hemisfério Norte. Tudo começou a ocorrer em cascata, o Uruguai tratou de desenvolver uma política pública, seguido do Leste da Argentina, Chile e, posteriormente, o Sul do Brasil. Em nível estratégico, a fruticultura e a silvicultura sempre foram pensadas para a Metade Sul. Antes de 2003, as políticas públicas para a silvicultura no Rio Grande do Sul estavam resumidas em formação de viveiros. Apenas em 2003, a questão começou a ser seriamente pensada como arranjo produtivo, e, quando o projeto estava em andamento, a velocidade da iniciativa privada atropelou os canais burocráticos. Para a Universidade, o programa foi tratar a floresta com seus produtos e subprodutos, incluindo vigas para a construção civil e todo o manejo realizado na floresta. Existem grandes custos de logística nesta atividade, por isto o programa deveria conter parcerias com os produtores, que farão três desbastes nas plantações de eucalipto em diferentes épocas. Como qualquer outra atividade econômica, isto causa impacto ambiental, pois prevíamos 1 milhão de hectares na Metade Sul, ocupados com eucalipto, e hoje já existe mais da metade disto. Entretanto, 1 milhão de hectares significa apenas 4% da área disponível. Posteriormente, apareceu o zoneamento, centrado apenas no viés ambientalista, o que tornou difícil o projeto, mas agora foi resolvido com os distanciamentos entre os maciços. Felizmente, chegamos a um denominador técnico que não existia e não existe em nenhum outro lugar do mundo. O apoio da comunidade foi muito emocional, o que dificultou toda a política, muitos problemas apareceram com a crise mundial de 2008, mas agora estão sendo retomados os investimentos. É um setor muito grande e operado por poucos atores, por isto o questionamento sobre os zoneamentos, levantados por ONGS, sempre serão vistos sob muita suspeita.

FARSUL: A Metade Sul, por um lado, necessita de investimentos e se estagnou por muito tempo; por outro lado, ela tem um potencial muito grande. As políticas públicas, para ela, são muito fracas, e o setor rural é seu potencial. As secas e a criação do Mercosul originaram muitos problemas nos anos 90. O incentivo de uma determinada política pública vem a trazer vantagens, tanto na questão social quanto econômica. A silvicultura chegou para ser uma parceria, e todo tipo de projeto

agrícola que melhore a renda do produtor é visto com bons olhos. Foi um modelo de poupança florestal que valorizou o preço da terra desde o início do processo. Acreditamos no desenvolvimento harmônico entre o econômico, ambiental e social. Os campos nativos seriam preservados e o produtor teria renda e diversificação. Trabalhamos em cima de demandas de nossos sindicatos. Nossa obrigação é conhecer e discutir seus problemas, sempre tentando auxiliar os produtores a não deixarem o campo.

BRDE (Pelotas): A Metade Sul já foi objeto de medidas de governo, como, por exemplo, criar a agência em Pelotas. Ela é uma região com extremas dificuldades, sendo o vazio demográfico um fator que dificulta qualquer ação regional. As políticas para a Metade Sul necessitam ser bastante diferenciadas, em virtude de sua própria dinâmica. São necessários não apenas incentivos, mas também ações do governo, para acabar com limitações institucionais. Durante o Reconvertul, foram levantadas as potencialidades da região, como a fruticultura e a silvicultura. No caso da silvicultura, o prazo de financiamento para os investidores ainda não era satisfatório. Apoiamos os investimentos nas lavouras de eucalipto a partir de 2003, seguindo as orientações da época. Estamos sempre fazendo análises setoriais e continuamos a ver excelentes perspectivas para a silvicultura, pois não nos preocupamos com crises curtas e trabalhamos com perspectivas de longo prazo. Alguns setores da comunidade apoiaram; outros, não – a terra valorizou, e muitos pecuaristas, extremamente conservadores, não gostaram da política florestal. Como somos um órgão público, seguimos a orientação política do momento, mas temos margem de manobra para apoiar ou não uma política pública.

CAIXA RS: Sempre houve governadores mais e menos centralizadores, e o desenvolvimento sempre foi pensado no social e econômico. A economia gaúcha ainda é muito dependente de *commodities*, voltadas para exportações, e a Metade Sul está muito mais vinculada a isto. Aptidão econômica e História são coisas bem diferentes, mesmo que *commodity* não gere riqueza, como a indústria, ela ainda é importante. Neste momento, a questão do desenvolvimento encontra-se totalmente difusa, e nosso papel é apoiar empreendedores que pensem no desenvolvimento futuro. Possuímos mecanismos de incentivos fiscais para gerar emprego nas regiões

mais pobres, mas não existe mais empréstimo a fundo perdido desde 2003. Acreditamos que a Metade Sul é favorável à agricultura de florestas, e a todo o governo cabe organizar os agentes produtivos, inclusive em discussões permanentes. O empreendedor sempre cria uma nova fronteira, e o Estado precisa atuar como catalisador, inclusive a Sedai não possui um carimbo oficial de ações, ela atua através da Caixa, e a madeira é um projeto estruturante. Existem outras culturas exóticas, assim como questões de entendimento diferenciado, com extremos em ambas as partes.

SEDAI: Após sucessivas secas e crises na agropecuária, decorrentes da globalização, a Metade Sul passou a ter mais destaque nas ações governamentais. Foram destinados recursos ao programa de silvicultura, pela sua resposta que foi produtiva na economia da região. A agricultura gaúcha encolheu muito nos últimos anos, e esta introdução de um milhão de hectares não prejudicaria o meio ambiente. A agropecuária é muito importante para toda a cadeia econômica do Estado, inclusive para suas finanças públicas. As secas causam prejuízos financeiros imensos. A integração da agricultura com a silvicultura e a pecuária sempre foi almejada. A silvicultura é pensada como uma das alternativas e é uma inovação do ponto de vista da viabilidade econômica. Ocorreram muitos mal entendidos sobre os investimentos das companhias de celulose. A definição de normas ambientais é necessária. Houve muitas contestações de cunho puramente ideológico.

SEMA: Embora o campo nativo ainda não esteja oficializado como um bioma, ele é um bioma (Pampa). Ocorre, na Metade Sul, uma alta concentração de terras que possui, na pecuária, o seu principal arranjo produtivo. Há uma cultura histórica de famílias, e não existem condições físicas para uma agricultura intensiva na região. Nosso objetivo foi estabelecer um limite para a monocultura no bioma Pampa. Acreditamos que uma firma necessita obedecer aos limites condicionados às bacias e microbacias. Os limites para plantio de florestas exóticas são de 16% na unidade de paisagem e 52%, dentro de cada propriedade. Acreditamos em um desenvolvimento sustentável, obtido pela sinergia entre o econômico, o social e o ambiental. (Na SEMA, não ocorreu uma aplicação formal de questionário, apenas

um pedido de posicionamento referente ao tema, já que a secretaria não tem seu escopo voltado para o desenvolvimento econômico.)

AGEFLOR: Tratamos especificamente da política setorial. A Metade Sul é uma importante região pelas condições de solo, clima e diversas características que tornam a silvicultura mais competitiva. É uma atividade importante para a região, mas não, a solução. É um trabalho de longo prazo, com várias etapas existentes no manejo de uma floresta – atualmente, os arranjos produtivos locais já estão bem delineados. Faltam políticas mais complexas de governo, ocorreram falhas na comunicação, ainda falta um marco legal. Trabalhamos na articulação das empresas com o governo, iremos à Assembléia Legislativa, para criarmos marcos legais e um balcão de negociação. Esses investimentos vieram para a Metade Sul pela rentabilidade e pelo preço da terra. A atividade florestal gera muitas outras atividades, trabalhamos com planejamento de longo prazo, capital intensivo e liquidez limitada. Em 2002, fizemos o programa para provar a rentabilidade, a partir dali, foram anunciados os investimentos e muitas restrições foram caindo. Já conseguimos melhores condições de prazo compatível no BRDE, pois é uma atitude de fomento. Os riscos maiores são a falta de marcos legais, fomos afetados pela crise de 2008, mas os investimentos estão sendo retomados. Na Zona Sul, as formações de florestas iniciaram um pouco antes de 2005; em 2006 e 2007, os resultados já eram claramente sentidos nos municípios envolvidos.

Respostas obtidas por escrito em uma unidade empresarial da região:

1- Por favor, quais os fatores econômicos que levaram a empresa na busca da região, como o investimento? Os bancos de fomento e os incentivos fiscais tiveram participação nesta escolha?

Nossa empresa foi fundada em março de 1972, operando especialmente nas regiões Carbonífera e Costa Doce. Acreditamos que a questão preponderante foi o mercado consumidor, demandante de produtos à base de celulose de eucalipto (fibra curta) e as áreas propícias aos plantios florestais. O setor, comparativamente a outros segmentos, utiliza pouco os incentivos fiscais. O incentivo preponderante é o

destinado ao setor exportador (conhecido como lei Kandir), propiciando redução do ICMS, tendo em vista a geração de divisas em dólar para o País. A localização dos plantios fica condicionada à questão logística do abastecimento da unidade consumidora – a fábrica. Considerando a capacidade produtiva de cada área, é avaliada a distância viável dos plantios para cada meio de transporte (rodoviário, ferroviário ou pluvial), além das variações no preço da terra e o potencial produtivo no sítio, fatores que são avaliados por equipes técnicas da própria empresa.

2- A empresa acredita estar realizando uma transformação no aspecto econômico regional?

Acreditamos que sim. O mercado de madeira, produzida de forma sustentável, deverá crescer no Brasil, a exemplo de outros países mais desenvolvidos. Entretanto, temos ciência de que apenas a atividade do empreendimento não pode sozinha provocar essa mudança, mas que, ao fomentar a produção de madeira que também atenderá a outros mercados e demandas, aí, sim, criam-se oportunidades de desenvolvimento.

3- Quando iniciaram as plantações de eucalipto, alguns riscos ambientais foram pensados?

O eucalipto foi trazido para o RS inicialmente por Assis Brasil e reforçado por Getúlio Vargas nos anos 50 (para a produção de dormentes, para a rede ferroviária). Evidentemente que, dessa época inicial para os dias de hoje, cada vez mais, os riscos e os impactos são pensados e mitigados. Como toda a atividade agrícola, também a de produção florestal acarreta impactos, mas a cada novo projeto implantado, são feitas avaliações prévias e definidas formas específicas para controlar, prevenir ou mitigar os impactos identificados. O Estudo de Impacto Ambiental, realizado para a recentemente iniciada expansão da base florestal da empresa, foi avaliado pelo órgão, aprovado e tomado como base para a implementação dos programas ambientais e de monitoramento aplicáveis a novas áreas.

4- A comunidade regional e as lideranças políticas da região apoiaram o projeto em sua fase inicial?

Sim, a empresa tem recebido apoio da comunidade e pessoas da região. É o que chamamos de “licença social”. Evidentemente, existem pessoas e entidades que têm uma visão diferente e exercem o consagrado direito da crítica e do contraditório. Com estes segmentos, nossa empresa procura dialogar e entender suas visões.