

REDE DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE FORTE COESÃO SOCIAL, A PARTIR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

Network of Food Security of Strong Social Cohesion based on a Food Acquisition Program (FAP) in the city of Araraquara-SP

RESUMO

O trabalho apresenta um caso concreto de formação de uma rede de forte coesão social em torno de programas de segurança alimentar local em Araraquara, município da região central do interior do estado de São Paulo, um dos pioneiros no lançamento de políticas públicas nessa dimensão. Objetivou-se, no trabalho, discutir as principais eficácias e os entraves institucionais e organizacionais encontrados na rede principal que se formou no referido município. Um dos principais resultados é que nesse município paulista de médio porte e de relevante geração de riqueza para o estado de São Paulo, existem pequenos agricultores familiares locais compondo uma rede de políticas de segurança alimentar que tem como instrumento dinamizador, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal. Isso será comprovado mediante uma análise das características dos produtores e das conexões da referida rede de políticas de segurança alimentar.

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida
Professor Adjunto 1 da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Federal de Goiás
Professor Colaborador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente Centro Universitário de Araraquara
manoel77@yahoo.com.br

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante
Livre-docente em Sociologia – Universidade Estadual Paulista/Araraquara
Coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente
Centro Universitário de Araraquara
mestrado@uniara.com.br

Luiz Fernando Paulillo
Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos
dlfp@power.ufscar.br;

Recebido em 29.4.09. Aprovado em 16.8.10
Avaliado pelo sistema blind review
Avaliador científico: Cristina Lelis Leal Calegario

“O presente trabalho foi realizado com apoio da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) – Bolsista de Pós-Doutorado”

ABSTRACT

This paper presents a case of arrangement of a network of strong social cohesion linked to local food security programs in Araraquara, a municipality in Sao Paulo state countryside and one of the pioneers in launching public policy in such a dimension. The overall objective of this work is to show the main efficiencies and institutional and organizational obstacles encountered in the core network that has been formed in that county. A key finding is that in that municipality of midsize and relevant generation of wealth for the state of São Paulo, there are small family farmers composing a network of local food security policy that has as a tool to foster the EAP (Acquisition Program Food) from the federal government. This will be demonstrated through an analysis of the characteristics of producers and the connections of the network of food safety policies.

Palavras-Chave: Segurança alimentar local, agricultura familiar, redes, programas municipais.

Key-words: Local food security, family agriculture, networks, municipal programs.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a segurança alimentar deve ser tratada de maneira ampla, abarcando não somente as condições de saúde das pessoas, de higiene dos alimentos e da qualidade da produção, mas também a elevação das condições de renda e emprego de pequenos agricultores familiares e trabalhadores rurais envolvidos com a produção alimentar. Assim, um conjunto considerável de municípios

do estado de São Paulo desenvolveu políticas públicas de segurança alimentar a partir do final dos anos 90 e, com isso, criaram novos arranjos organizacionais de inclusão social e de redução da insegurança alimentar.

Arranjos em rede foram desenvolvidos por prefeituras municipais, governos estadual e federal, ONGs, fundações, associações, dentre outros. Passados alguns anos, a questão emergente é diagnosticar os entraves e as eficácias dos mecanismos institucionais e

das políticas públicas que incluem e constituem redes de coesão social em cada local.

Apresentam-se, neste trabalho as principais eficácias¹ e os principais entraves institucionais e organizacionais² dos programas de política pública de segurança alimentar encontrados na rede de atores e de interesses que se formou no município de Araraquara. Esse município foi um dos pioneiros no lançamento de políticas locais de segurança alimentar envolvendo produtores rurais da região e, a partir do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal, dinamizou uma série de iniciativas que surgiram endogenamente no município. Isso significa não se enfatizam, aqui, exclusivamente, os mecanismos de desenvolvimento endógeno da segurança alimentar. Pelo contrário, é de incentivos políticos e de um programa de segurança alimentar do governo federal que se parte para investigar as condições em que se desenvolveram programas e mecanismos institucionais essencialmente municipais.

Em Araraquara, território de relevante geração de riqueza para o estado de São Paulo, existem pequenos agricultores familiares locais³ (produtores assentados e muitos integrados aos fluxos agroindustriais tradicionais), compondo uma rede de políticas de segurança alimentar que tem como instrumento dinamizador o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal. Isso será comprovado através de uma análise das características dos membros e das conexões da referida rede de políticas de segurança alimentar. Pelo trabalho conclui-se também que um dos resultados gerados foi o desenvolvimento de um grau de coesão relevante entre os membros da rede e que essa apresenta poucos atributos organizacionais de reduzido impacto positivo e que podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública.

¹ Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença do que foi realizado e do que foi previsto. Essa análise se apóia na focalização dos fatores explicativos da capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena e uma dinâmica social endógena. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local, visto que as diferenças entre as características sócio-demográficas dos beneficiários, dinâmicas socioeconômicas locais, organização das instituições públicas, formação dos servidores, competência dos gestores, entre outros fatores, podem estabelecer interações entre si e influenciar os resultados (ALMEIDA, 2007; PAULILLO, 2006).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os caminhos deste artigo articulam-se, no percurso de análise das redes de agricultores familiares no contexto local, sendo objeto da reflexão, a capacidade de ação dos agentes locais, as políticas públicas de segurança alimentar e os processos de geração de novas alternativas de

² Entraves são filtros institucionais e organizacionais quando esses dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos atores em uma política pública. Filtros institucionais são as regras, normas, políticas públicas, convenções mercadológicas que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades desses em produzir, negociar, obter recursos e permanecer nos mercados (avanzando ou retrocedendo). Os diagnósticos dos filtros institucionais são fundamentais para o encaminhamento de políticas públicas e privadas e de aprimoramento de sua eficácia.

³ Do total de 904 UPAs, aquelas com até 50 ha somam 715, dentro desse montante estão os assentados da reforma agrária que no município são 400 lotes, representando, portanto, 56% das UPAs com até 50 ha e ocupando um total de 6.000 (LUPA, 2008).

Produto de diferentes políticas públicas gestadas ao longo dos últimos 20 anos, a região de Araraquara conta com três projetos de assentamento rural, sendo dois deles de responsabilidade do Instituto de Terras do Estado/ITESP (Monte Alegre e Horto Bueno de Andrade) e um do INCRA (Bela Vista do Chibarro). Os primeiros núcleos de assentamento (Monte Alegre I, II, III e IV) foram instalados pelo ITESP nos anos de 1985 e 1986, ainda na gestão do governador Franco Montoro (1983-1986), tendo sua instalação se completado quase dez anos depois. Hoje, o projeto de assentamento Monte Alegre conta com 6 núcleos, perfazendo um total de 416 lotes agrícolas. São 418 famílias que ali residem, segundo dados da Fundação Itesp.

Além desses núcleos do ITESP, existe um projeto de assentamento promovido pelo governo federal (INCRA) no município de Araraquara: o projeto de assentamento Bela Vista do Chibarro, com 176 lotes agrícolas (estimadamente) e o mesmo número de famílias.

Leve-se em conta que, em função do entorno socioeconômico – região de agricultura modernizado praticamente monopolizada pelas culturas da cana-de-açúcar e de citros – a maioria das famílias assentadas na região tem uma trajetória recente de trabalho imediatamente ligada a essa economia. Perto de 70% dos assentados no projeto de assentamento Monte Alegre, especialmente dos núcleos II e IV foram proletários rurais nas culturas de cana e de laranja, enquanto que no projeto Bela Vista do Chibarro, esse índice está em torno de 50%.

desenvolvimento territorial. Assim, o território abandona o horizonte estritamente setorial e ganha, sob o ângulo operacional, um novo refinamento dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade e o meio urbano, além de ampliar os horizontes da natureza teórica: territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social (ABRAMOVAY, 2007).

Nos estudos do desenvolvimento das localidades e demais delimitações territoriais, as avaliações institucionais e organizacionais dos atores individuais e coletivos tornaram-se fundamentais (ABRAMOVAY, 2007). Nos casos brasileiros de implantação de políticas públicas de segurança alimentar, a questão privilegiada neste artigo é exatamente a de avaliar as eficácias dos programas instituídos, diagnosticar as coesões das redes criadas e reciclá-las com novos instrumentos ou novos atores (de coordenação, auxílio, dentre outros). Esse é, fundamentalmente, o novo desafio da segurança alimentar brasileira (PAULILLO, 2006).

Isso remete ao marco teórico do neoinstitucionalismo histórico e da nova localização, com corte analítico em políticas públicas de segurança alimentar local, mantendo diálogo com a teoria de redes de recursos de poder e do capital social, que se apresentam como abordagens complementares.

A articulação entre as dimensões territorial ou local e da segurança alimentar é importante porque o desenho e a implantação de programas de desenvolvimento territorial recente no Brasil e em outros países da América Latina têm levado em conta a questão da segurança alimentar como eixo condutor de ações governamentais e, principalmente, de políticas públicas. Embora muitos técnicos afirmem que seja difícil conciliar os objetivos de desenvolvimento territorial (que têm como características as implantações de ações estruturantes de médio e longo prazo) e as emergenciais no combate à fome e à desnutrição (que têm como meta central o início da cristalização da segurança alimentar no Brasil), essas duas políticas tendem a se aproximar cada vez mais. Passados alguns anos, na agenda de pesquisas, impõe-se o desafio de diagnosticar os entraves e as eficácias dos mecanismos institucionais e políticas públicas que incluem e constituem redes de coesão social em cada local.

A coesão social⁴ referida neste trabalho refere-se tanto às características que agilizam e criam convergências entre os membros de uma rede – que é uma face importante de eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão – como aos comportamentos e valores manifestados pelos sujeitos

participantes, expressando, dentre outras coisas, confiança nas instituições construídas, sentimentos de pertencimento e de solidariedade entre os mesmos, a aceitação de normas de convivência em rede, a disposição de participação nos espaços de deliberação e nos projetos coletivos (SOJO et al., 2007). A integração social também importa, sendo concebida como um sistema compartilhado de esforços e recompensas, que pode igualar oportunidades e ser meritocrático em termos de retribuições. Além do mais, a integração pode incluir, desde que se melhorem as condições de acesso aos canais de integração e também promova maiores possibilidades de autodeterminação dos atores em rede (SOJO et al., 2007).

O conceito de segurança alimentar e nutricional utilizado nesse trabalho é aquele definido pelo projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (PL nº 6.047/2005) que à época tramitava no Congresso Nacional e que contempla todos os eixos delineados acima:

a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

As redes estudadas e apresentadas baseiam-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas dos territórios produtivos, visando a dinamização de um desenvolvimento genuinamente local e regional, criando condições sociais, econômicas e institucionais para a geração e atração de novas redes alternativas.

O governo federal, estados e municípios desenvolvem programas similares, mas que se apresentam com nomes, regras, formas de implementação e gestões diferenciadas. A falta de integração dessas políticas impede que programas de segurança alimentar sejam bem difundidos no país. Diversas localidades podem não implantar algum programa por não terem acesso a sua metodologia e não possuírem recursos humanos para

⁴ Para entender a coesão social é importante valer-se do conceito de capital social, entendido como a capacidade das pessoas e grupos sociais de manejar com normas coletivas, de construir e preservar redes e laços de confiança, capazes de reforçar a ação coletiva e assentar bases de reciprocidade no trato, que se estendem progressivamente ao conjunto de uma sociedade (SOJO et al., 2007).

desenvolver metodologias próprias. É possível encontrar casos no Brasil em que diversos projetos similares de segurança alimentar desenvolvem-se de forma independente, sem que haja intercâmbio técnico entre eles, fazendo com que a fase de maturação dos projetos se prolongue por mais tempo.

Outro problema causado pela falta de nucleação confere aos programas locais uma espécie de “patente política”. Muitos programas implantados em um município não são difundidos para outras localidades por causa do partido político do prefeito que os criou, mesmo sendo eficiente social e administrativamente. Em muitos casos, bons projetos não sobrevivem a mudanças partidárias do governo, morrendo com o fim do mandato de um prefeito (CUNHA et al., 2000). Em outras situações, os programas estão em operação, porém não há qualquer preocupação da prefeitura e dos próprios coordenadores dessas ações em lançar diagnósticos sobre sua eficácia e aplicabilidade, o que pode provocar descontinuidade.

A realização de políticas públicas de segurança alimentar em um município, região ou território pode começar a operar essa composição simbólica em nível local e regional, seja envolvendo a população carente e mal nutrida para o recebimento e o consumo de alimentos nutritivos e saudáveis e a capacitação e produção da agricultura familiar, de pequenos e médios agricultores capitalistas em processo de exclusão, assentados rurais e trabalhadores.

A teoria institucional como abordagem apropriada para a análise das organizações está associada à idéia de que as organizações sobrevivem e compartilham valores em um determinado espaço social. A aplicação do conceito pode indicar que o desempenho ou a trajetória de uma organização ou de um grupo de organizações estão vinculados às diretrizes valorativas e normativas dadas por atores externos em que se inserem diferentes níveis de organizações, afetando sua política e estrutura.

Diante desse movimento que busca implantar políticas de segurança alimentar, nas mais diversas localidades do país, faz-se necessário compreender também as estruturas das redes constituídas, bem como o entendimento das relações entre os atores que sustentam e operam esses programas. Esse entendimento pode ser observado a partir da identificação dos níveis de centralidade, frequência, velocidade e formalidade das relações em rede e também pelo grau de reputação, legitimidade, informação e habilidade de obtenção de recursos (financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos e políticos) junto ao poder constituído, por cada ator envolvido. Esses movimentos podem ser conhecidos

com maior profundidade através de identificações de características dos membros e das relações estabelecidas em cada rede de segurança alimentar.

As características dos membros e das conexões revelam a interdependência que se estabelece, pautada na busca de recursos de poder e na representação dos interesses. Assim, o poder de um membro é dependente dos recursos de poder dos outros membros e do tipo de relação que eles possuem. De maneira similar, as características das conexões entre os segmentos da rede também revelam a interdependência, porque influenciam a distribuição dos recursos de poder e as formas de representação dos interesses.

As respostas, via de regra, redundam na argumentação de que os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dependem, em grande medida, das comunidades onde elas estão sendo implementadas, ou seja, do **capital social**, entendido esse enquanto uma conjunção de forças sociais locais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas ao desenvolvimento de ações coletivas benéficas à comunidade (MOYANO, 2001).

Esta noção de capital social causou, segundo Moyano (2001), grande impacto nos meios políticos e mais concretamente nas instituições internacionais promotoras do desenvolvimento, entre elas o Banco Mundial, dando lugar a uma concepção de que o resultado das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento depende, em grande parte, das comunidades onde elas estão sendo implementadas. Deriva-se daí, portanto, uma nova orientação, segundo a qual os mecanismos de transferência de recursos devem ser desenhados de forma a respeitar a autonomia das pequenas localidades, criando responsabilidades a nível local ou regional e fermentando o capital social.

A sistematização de várias experiências de trajetórias de desenvolvimento, em contextos distintos, contribuiu para moldar, portanto, uma concepção espacial do desenvolvimento delimitada a partir da articulação e organização de interesses territorialmente circunscritos. Por essa via, também as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento passaram a ser orientadas no sentido de reforçar as bases sociais locais capazes de promover uma ação pactuada entre os diferentes atores sociais locais em prol do desenvolvimento.

3 METODOLOGIA

A observação participante, técnica derivada da Antropologia, bem como a montagem de diários de campo

TABELA 1 – Características da rede de poder (*Policy Network*).

Características dos membros	Características das conexões
1. Conhecimento/informação ⁵ 2. Legitimidade ⁶ 3. Reputação ⁷ 4. Cooperação ⁸ 5. Habilidades ⁹ 6. Reciprocidade ¹⁰	1. Regras e Uso ¹¹ 2. Centralidade ¹² 3. Frequência ¹³ 4. Intensidade ¹⁴ 5. Informação/Comunicação ¹⁵ 6. Confiança ¹⁶

Fonte: Dowding (1995) e Paulillo (2002)

(WHITAKER, 2002) compõem um instrumento precioso de coleta de dados e análise de situações concretas. Foram registradas, em diários de campo, visitas às experiências de políticas públicas no município de Araraquara-SP.

O caráter participativo da pesquisa promoveu ampla interação entre os pesquisadores e os atores envolvidos, havendo grande diversidade nos graus de implicação dos atores.

O desenvolvimento do trabalho também apoiou-se na análise qualitativa e quantitativa dos dados provenientes das pesquisas de campo realizadas, principalmente sob a forma de entrevistas abertas ou questionários semiestruturados, cujos resultados foram discutidos em

seminários e workshops ampliados com a participação dos atores públicos e privados regionais e locais.

Complementando essas técnicas, levantaram-se dados secundários, tanto aqueles disponíveis em banco de dados oficiais, quanto através do tratamento das informações contidas nas atas dos Conselhos Municipais (Desenvolvimento Rural, Educação e Saúde), nas peças orçamentárias municipais e demais documentos oficiais de âmbito municipal. Com isso, teve-se uma visão do comportamento administrativo dos agentes políticos, assim como da materialização (ou não) das propostas e projetos dos distintos fóruns políticos nos quais a problemática da insegurança alimentar foi discutida.

⁵ No caso do **conhecimento ou informação**, a interdependência é revelada porque a capacidade cognitiva de cada ator, seus critérios, modo de apreciação e rotinas setoriais a que se submete, proporcionam uma forma de inserção específica na rede.

⁶ No caso da **legitimidade**, a interdependência é revelada porque há um reconhecimento manifesto no interior da rede de que as ações de uma organização ou grupo de interesse são autênticas.

⁷ A **reputação** de cada membro (individual ou coletivo) é determinada pelos recursos de poder conquistados, pela concessão estatal de status público e pela chancela dos demais atores privados, a partir de suas capacidades de representação e de aglutinação.

⁸ Os relacionamentos sucessivos e pessoais promovem a cooperação, a confiança e facilitam o fluxo de informação.

⁹ As **habilidades** diretas dos membros decorrem de suas especialidades, como o controle de gestão e a integração vertical. As habilidades indiretas decorrem de algo que não foi desenvolvido especificamente pelo ator, embora não o impeça de aproveitar (externalidades positivas, condições naturais etc.). (PAULILLO, 2002).

¹⁰ A **reciprocidade** pressupõe movimentos de recursos e informações entre pontos correlatos de agrupamentos simétricos. Sistemas de reciprocidade funcionam, principalmente, através de *networks* (BULAMAQUI, 1995).

¹¹ O conjunto de **regras e normas** atua decisivamente na formação do ambiente institucional de cada rede e, conseqüentemente, influencia os graus de centralização das operações e de envolvimento dos atores. (PAULILLO, 2002).

¹² Uma forma de definir a **centralidade** é pensá-la em termos da “atividade” de um ator, isto é, a quantidade de vínculos que ele possui. Outra medida de centralidade está ligada à “rapidez” com que um ator interage com outros.

¹³ A **frequência de trocas** entre as partes refere-se à quantidade de interações de troca ocorridas.

¹⁴ Para Granovetter (2003), a imbricação relacional abrange a **intensidade** e a qualidade das relações ou trocas (*pairwise*) (GRANOVETTER, 2003) e o comportamento das mesmas no que tange à confiança e ao compartilhamento de informações (UZZI, 1997).

¹⁵ **Informação/Comunicação** é a capacidade de uma rede acumulá-las em grande quantidade e compartilhá-las com os membros. Os relacionamentos pessoais promovem a confiança e facilitam o fluxo de informações (POWELL, 1990).

¹⁶ A **confiança** é um componente crucial para que as relações sejam bem sucedidas e exerce um peso grande na construção desse elo. Granovetter (2003) defende que as relações sociais são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica.

Sempre que necessário, auxiliando o tratamento e a análise dos dados, foram tomados depoimentos dos agentes mais destacados revelados pela pesquisa. Com isso, obteve-se uma maior clareza dos objetivos e estratégias de cada conjunto de agentes acompanhados. A participação de atores relevantes no local contribuiu para a discussão de critérios utilizados na construção dos principais indicadores que nortearam a montagem dos questionários, que foram delineados a partir dos programas a serem avaliados.

A fase da pesquisa exploratória ocupou-se da montagem dos questionários e de aplicação dos mesmos que foram pautados pelos indicadores primários de eficácia e aplicabilidade dos programas, os quais serão explicitados a seguir.

Na fase de pesquisa aprofundada, investigaram-se e analisaram-se os entraves institucionais e organizacionais e a eficácia na rede formada.

A fase de ação levou à realização de um *workshop* no município, instância importante de argumentação e deliberação das hipóteses formuladas ao longo da condução do estudo. Nessa fase, foram propostas ações na esfera política para aperfeiçoamento da rede a partir dos entraves encontrados e da redefinição e validação dos indicadores de análise da eficácia.

Finalmente, para identificar o nível de coesão social foram utilizadas dimensões da coesão social em redes de políticas de segurança alimentar construídas

nos trabalhos de (ALMEIDA, 2008; PAULILLO, 2006; PAULILLO; ALMEIDA; SILVA, 2008):

Os pesos apontados para cada uma dessas características foram atribuídos pelos principais atores participantes do programa, durante a aplicação de um questionário estruturado em pesquisa de campo. Participaram os gestores municipais dos programas de segurança alimentar do município, produtores agrícolas, professores, merendeiras, diretores das escolas, pais de alunos, pesquisadores do tema, secretários da educação e da saúde, dentre outros, os quais emitiram quantitativamente um valor de 1 a 5, para cada uma das características investigadas. A partir desses valores auferiu-se uma média aritmética e posterior classificação em níveis qualitativos de coesão social.

Nesses casos foram consideradas quatro dimensões de intensidade (intensa, forte, moderada, baixa e ausente – ou incoesão). A somatória desses doze placares estabeleceu a pontuação final (que poderá variar entre 12 pontos e 60 pontos). É essa pontuação que determinará a dimensão da coesão social da rede analisada, de acordo com o nível de intensidade, conforme quadro 2.

4 PRINCIPAIS EFICÁCIAS E ENTRAVES DA REDE DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR, CONSTRUÍDA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

A presença relevante de culturas típicas da grande empresa agrícola no município de Araraquara caracteriza

QUADRO 1 – Caracterizações das dimensões de coesão social em redes de políticas públicas de segurança alimentar.

Dimensão	Caracterização
1. Intensa	A rede é muito coesa porque todos os atributos de interação e pessoais são fortes.
2. Forte	A rede tem elevada coesão, apresentando poucos atributos de reduzido impacto positivo e que podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública. O sentimento de pertencimento dos envolvidos é forte e quase todos os atributos das interações são fortes. Os atributos individuais são, em grande maioria, positivos.
3. Moderada	Na rede podem existir atributos pessoais positivos. Porém, esses atributos causam reduzidos impactos por causa da compensação feita pelos pesos negativos dos demais atributos pessoais. Pertencimento e coesão moderada em boa parte da rede. Atributos positivos nas interações existem e podem acrescentar algum grau de eficácia, embora de menor intensidade quando comparados às interações de redes mais coesas;
4. Baixa	O sentimento de pertencimento dos envolvidos é baixo e quase todos os atributos das interações são fracos. Os atributos individuais são, em grande maioria, pouco positivos;
5. Incoesão	A rede não tem coesão em nenhum setor de interação social ou trabalho. Caso ocorra algum atributo positivo, o que é difícil de acontecer, ele é totalmente restringido pelas ações desagregadoras e de estruturação custosa.

Fonte: Almeida (2008) e Paulillo (2010) a partir de Sojo et al. (2007).

QUADRO 2 – Dimensões de coesão social, segundo somatória de pontos atribuídos às características dos atores e das relações em rede primária de Segurança Alimentar de Araraquara-SP.

Dimensão de Coesão Social	Pontuação
Intensa Coesão Social	51 a 60 pontos
Forte Coesão Social	41 a 50 pontos
Moderada Coesão Social	31 a 40 pontos
Baixa Coesão Social	21 a 30 pontos
Nenhuma Coesão Social	12 a 20 pontos

Fonte: Almeida (2008) e Paulillo (2010).

sua estrutura fundiária concentrada, uma vez que, o menor número de UPAs (Unidades Produtivas Agrícolas) detêm a maior extensão de área, 1% do número de UPAs (> 1.000 ha) representa 39% da área total. Através dos dados do Lupa (2008) pode ser observado que a maior quantidade de UPAs existentes no município, 79%, possui uma área inferior a 50 ha, que é inversamente proporcional à área total existente, já que as propriedades com mais de 100 ha, em número de cerca de 12%, ocupam 76% da área total.

O universo das pequenas propriedades¹⁷, até 50 ha, compreende 904 UPAs no município de Araraquara. Estão dentro deste recorte produtores localizados nos bairros rurais e nos assentamentos rurais, sendo este último grupo o mais numeroso. A produção agrícola familiar no município de Araraquara provém, portanto, principalmente, dos agricultores familiares assentados, em sua maioria pouco capitalizados e carentes de apoio institucional.

Nesse município, como uma forma de contemplar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores rurais na agenda municipal, a prefeitura desenvolveu parceria com o Governo federal para: 1) venda direta dos produtores aos consumidores locais (Programas de Feira do Produtor, Direto do Campo, Programa de Aquisição de Alimentos Locais do Governo federal); 2) integração das produções de alimentos da agricultura familiar em projetos de mercado institucional (como a alimentação escolar, o restaurante popular e o banco de alimentos). As análises dos resultados dessas ações podem ajudar a responder sobre o êxito propalado por muitos especialistas sobre essas alternativas de políticas públicas, que podem levar os agricultores familiares à inclusão social por meio de uma agenda política de segurança alimentar local.

Os programas de segurança alimentar do município de Araraquara funcionam sob uma rede de política ou de coordenação que é bem centralizada por um órgão da prefeitura municipal. A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar surgiu com a proposta da prefeitura

do município de centralizar os programas e/ou políticas ligadas a todas as questões da segurança alimentar local. Essa tornou-se pertinente em um contexto em que a cidade de Araraquara passa a se inscrever em vários editais do MDS – Ministério de Desenvolvimento Social – com a finalidade de obter financiamento para um conjunto de iniciativas que visam à inclusão de pessoas produtivas (da agricultura familiar até as hortas urbanas); para a geração de alimentos que possam atingir pessoas em estado de insegurança alimentar e também em estados de segurança alimentar.

A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar está submetida à Secretaria de Desenvolvimento do município. Da mesma forma, estão submetidas à Coordenadoria três gerências: Agricultura, Merenda Escolar e Abastecimento e, por último, a de Abastecimento Institucional Geral, cada uma responsável por um conjunto de programas.

É importante salientar que a centralização dos programas permite a facilidade do uso comum da infraestrutura, o intercâmbio dos programas, dos funcionários, dos veículos e de pessoas envolvidas nesse processo. Ou seja, muitos deles acabam transitando pelas três gerências, ajudando a garantir a diversificação na formação do quadro técnico da coordenadoria.

No caso específico do município de Araraquara há um conjunto de políticas de segurança alimentar que interagem e, ao mesmo tempo, se complementam, formando uma rede de conexões primárias e secundárias. A proposta de gestão centralizada dos programas permite uma maior

¹⁷ Pequena Propriedade é considerada o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993). O módulo fiscal em Araraquara equivale a 12 ha (INCRA, 2008), portanto, tendo os dados do extrato até 50 ha como base.

dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA e o destino dos mesmos. Os produtos do PAA são destinados ao Banco de Alimentos e posteriormente a entidades e escolas municipais. Alguns produtos recebem um pré-processamento ou um preparo final nos programas da gerência de abastecimento geral, antes de serem enviados aos destinos finais (escolas, entidades e Restaurante Popular). Também existem, o Programa Direto no Campo e outras iniciativas isoladas da rede primária, mas que apresentam resultados significativos de inclusão social e desenvolvimento regional. Os principais atores dessa rede são o diretor geral da coordenadoria, os gerentes coordenadores dos programas, as secretarias municipais, os professores e funcionários da rede de ensino, os alunos, os produtores familiares e o conjunto de beneficiários e funcionários dos programas, (Figura 1).

Há, portanto, uma rede de segurança alimentar ampla construída com o fornecimento de produtos regionais para a merenda escolar, através do programa PAA. Envolveram-se na rede, nos últimos cinco anos, uma média de 65 produtores do município o que resultou em repasses de verbas anuais (na forma de produtos agrícolas), em torno de 180 mil reais. Não houve outra forma de compra dos produtores familiares para a merenda por falta de habilidade de utilização da compra direta no processo licitatório. Isso poderia ter sido realizado se fosse utilizado até 8.000 mil reais por produto sem licitação ou 80 mil reais por um grupo de produtos similares, via tomada de preços. Esses processos fogem da concorrência via preços tradicionais. Não foi articulada uma forma de organização dos produtores para facilitar a compra institucional.

A articulação do PAA com a merenda escolar necessitou de uma estrutura logística específica que envolveu o cadastramento dos produtores aptos para esse programa, a conscientização e capacitação para preenchimento do cadastro, o conhecimento de seus produtos e tecnologias de produção, volume, época e local de entrega, sua triagem na central de recebimento, a preparação centralizada dos cardápios para aproveitamento dos mesmos e suas destinações finais nas escolas municipais. Produtos não passíveis de utilização na merenda foram destinados ao banco de alimentos do município e posteriormente entregues às entidades carentes do município. Portanto, o único programa contínuo de fornecimento da agricultura familiar foi o PAA, que é verba do governo federal, mas que precisa de uma adaptabilidade árdua para aplicabilidade e utilização no município e isso foi em Araraquara-SP.

No módulo de informações gerais do programa, salienta-se a forma de gestão centralizadora, a coordenadoria de segurança alimentar na questão de aquisição dos produtos. As verbas para merenda escolar foram alocadas, especificamente, para essa coordenadoria saindo da esfera da secretaria de educação. A preparação dos cardápios e o controle de estoques e entregas também são de responsabilidades de profissionais ligados a essa coordenadoria. Os produtos são entregues com frequência diferenciada nas escolas, onde são preparados por merendeiras concursadas, portanto não terceirizadas¹⁸. A qualidade dos produtos finais é controlada por um conjunto de atores que envolvem professores, diretores, pais de alunos, funcionários, coordenados pelas nutricionistas do programa. São atendidas um total de 79 unidades, portanto o número de merendeiras é satisfatório (4 merendeiras em média por unidade). Encontrou-se um gargalo na questão do número de nutricionistas exclusivas para a merenda escolar. Elas não percorrem com frequência as unidades e há dificuldade no controle da qualidade dos produtos finais, estoque e recebimento e fornecimento de produtos. Encontraram-se escolas que não respeitaram os cardápios e chegaram a fornecer macarrão em 3 dias numa semana.

Com relação ao módulo dos recursos financeiros constatou-se um complemento substancial de verba do município nos recursos transferidos pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e também por parte dos produtos provenientes do PAA. Do total gasto na merenda escolar, 65% foram de recursos próprios e 6% do PAA.

Em relação aos indicadores referentes ao módulo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – destacam-se positivamente os valores superiores aos exigidos pelos aportes calóricos (30%) e protéicos médios (40%) oferecidos diariamente aos alunos. Isso não se refletiu em um maior custo médio dia do aluno, pois ficou em torno de R\$ 1,20, enquanto em Catanduva-SP esse valor foi de R\$ 2,20 reais, com valores nutricionais semelhantes¹⁹. Houve complemento de produtos como suco de laranja em 2 dias da semana, sendo esse doado por uma empresa da cidade.

¹⁸ A discussão da terceirização da merenda chegou a ser veiculada, mas foi afastada da agenda política municipal.

¹⁹ Catanduva-SP foi objeto de estudo comparativo de avaliação das eficácias e dos entraves dos programas de segurança alimentar em municípios de diferentes portes nos projetos de pós-doutorado financiado pela FAPESP de Almeida (2007) e de Produtividade em Pesquisa financiado pelo CNPq de Paulillo (2006).

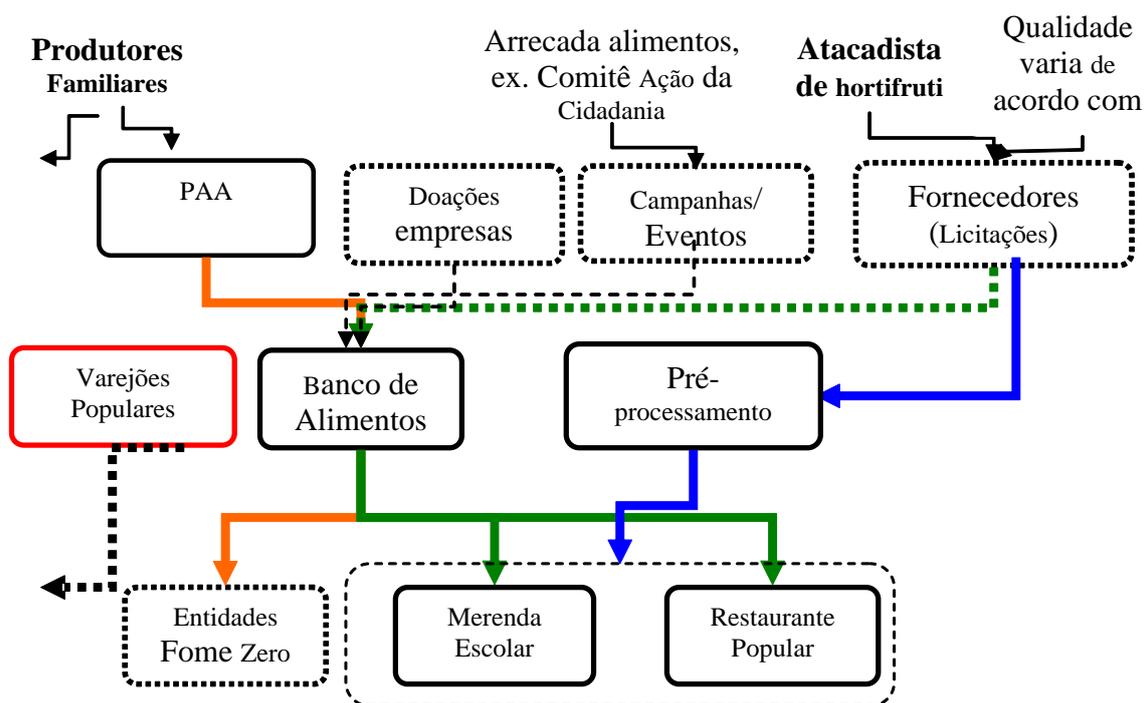


FIGURA 1 – Rede Política de Segurança Alimentar no Município de Araraquara-SP.
Fonte: Almeida (2008).

No módulo de avaliação do CAE, o número de reuniões realizadas seguiu o padrão normal nacional de uma reunião mensal. O que há a salientar é o poder de representação da sociedade civil na composição do conselho e o poder de aglutinação das reuniões. O conselho local tem uma composição heterogênea e a frequência nas reuniões foi superior a 75% em 2007. O aspecto negativo da sua gestão se restringiu à aprovação de contas.

Finalmente, destacam-se positivamente os cursos oferecidos às merendeiras e de educação alimentar aos alunos (abrangência ainda pequena), bem como a estrutura dos refeitórios e cozinhas. Entre os aspectos negativos está o baixo índice de outros programas articulados à merenda escolar, como as hortas escolares, atividades de capacitação utilizando o banco de alimentos municipal, a cozinha central e a falta de uma padaria municipal²⁰. Através desses elementos construímos um quadro de entraves e eficácias do programa.

O banco de alimentos de Araraquara surgiu em consequência da centralização dos programas de segurança alimentar e por haver adequação ao edital. A proposta de enviar o projeto para o governo federal foi uma iniciativa dos próprios gestores dessa coordenadoria que apenas

institucionalizaram o que era muito comum na cidade. Havia uma tradição na cidade da atuação de ONGs e Comitês de Cidadania que promoviam a arrecadação de alimentos em eventos tanto esportivos quanto comerciais específicos. Para distribuir esses produtos havia dificuldade, já que o grupo não contava com nenhum espaço institucionalizado para separar e guardar os alimentos até a distribuição. Assim, o Banco também surge como uma demanda da população e como suporte para outras entidades.

²⁰ Num dos assentamentos da região – Núcleo 6 da Fazenda Monte Alegre – foi instalada uma padaria industrial a partir da definição de prioridades do orçamento participativo. A produção vem sendo organizada a partir de 2007/2008 pela Associação de Mulheres Assentadas do Monte Alegre VI (AMA) e a venda acontece no terminal de integração, mas também sob encomenda e no próprio local. O apoio para análise dos produtos e selo de certificação

do curso de Nutrição da UNIARA – Centro Universitário de Araraquara – potencializou a confiança das mulheres em um caminho alternativo de desenvolvimento. Expressão, ainda que indireta, da rede de segurança alimentar.

O projeto do banco iniciou-se em 2003 e tem como prioridade os atendimentos de instituições cadastradas no programa Fome Zero, que hoje são 46 entidades e 30 outras que recebem regularmente os produtos. Quando ocorrem ações em conjunto com o Comitê de Cidadania e ONGs esse número de arrecadação é muito grande e eles passam a atender também outras instituições, em torno de 140 cadastradas. A distribuição de alimentos tem periodicidade semanal.

É importante salientar que uma característica predominante desse banco de alimentos é que ele tem servido como base operacional para o PAA. Isso é, a tradição dos varejões populares e a constituição do PAA permitiram que o Banco fosse uma forma de escoamento para os produtos adquiridos dos pequenos produtores.

Outra questão interessante é em relação aos produtos recebidos pelo Banco, que caracterizam historicamente a economia regional. Em termos de produtos perecíveis, destacam-se legumes e frutas por conta do número de agricultores assentados e não assentados que se encontram no entorno da cidade. Em relação aos produtos não perecíveis o que predomina é o açúcar, sobretudo pela quantidade de usinas que existem na região. Segundo dados do gestor responsável pelo Banco, a proporção - com base no mês de setembro de 2007 - havia sido de 70% para produtos perecíveis e 30% para não

perceíveis. O que resgata afirmação anterior de que o PAA é o grande responsável por essa proporcionalidade. A taxa de perda média dos alimentos manipulados nos diferentes processos no banco é de aproximadamente 30%²¹.

O Banco tem todos os equipamentos e veículos necessários para a manipulação, coleta e distribuição de alimentos, suas instalações atendem a todas as normas sanitárias e oferece espaço suficiente para estoques de perecíveis e não perecíveis e para realização de cursos de capacitação²². Os funcionários são em quantidade suficiente, têm boa qualificação para as funções realizadas e recebem capacitação periódica.

Os principais entraves que detectamos neste programa estão ligados às questões de gerenciamento, no que diz respeito à divulgação e ampliação de fornecedores. Um dos principais problemas de arrecadação de alimentos e aumento de fornecedores se faz por conta da falta de informação sobre o programa e o destino dos produtos doados. Muitas instituições e empresas por não conhecerem o programa e não reconhecer a idoneidade das pessoas envolvidas deixam de fazer as doações. Outras ainda acreditam que a doação de produtos perto do vencimento pode render a eles algum ônus ou mesmo responsabilidade jurídica e por este motivo se recusam a fazer as doações. O quadro seguinte traz as principais eficácias e entraves do banco de alimentos de Araraquara-SP.

QUADRO 3 – Entraves e Eficácias do programa da merenda escolar de Araraquara-SP.

Eficácias	Complemento financeiro de 200% do município para compra de alimentos; atendimento a todas as escolas e extensão para entidades carentes; não terceirização do programa; diversificação dos fornecedores através de adoção do sistema de compra por sistema de pregão eletrônico; alto consumo regular dos alunos nas refeições; diferentes tipos de refeições oferecidas de acordo com as especificidades dos atendimentos, centralização dos recursos de compra de produtos para a merenda na Coordenadoria; diversificação dos cardápios e especificidades para níveis de atendimento escolar; aporte calórico e protéico das refeições acima de 30% ; oferecimento de cursos de educação alimentar para alunos; número relevante de cursos para merendeiras e complemento de outros programas municipais específicos como os citados acima.
Entraves Institucionais e Organizacionais	Morosidade com que os pregões acontecem; atraso no pagamento de fornecedores; estrutura precária na cozinha e refeitórios em algumas escolas; não houve compra direta de produtores da região por falta de habilidade institucional no sistema de compra; reduzido índice de hortas escolares no total das escolas e participação do CAE restrita apenas à aprovação de compras.

Fonte: Pesquisa de Campo 2007.

²¹ Esse dado foi auferido através do sistema de controle de fichas individuais de entrada e de saída de produtos, ferramenta de gestão incorporada ao banco de alimentos do município.

²² De acordo com as normas da cartilha elaborada pelo Ministério

de Desenvolvimento Social (MDS), que normatiza as instalações de Banco de Alimentos no Brasil, inclusive é utilizada para elaboração dos editais para implementações desse programa nos municípios.

QUADRO 4 – Eficácias e Entraves do Banco de Alimentos de Araraquara-SP.

Eficácias	Suporte a outros programas municipais através do pré-processamento dos produtos para o Restaurante Popular e a Cozinha de Referência; boas instalações no que se refere aos equipamentos; boa qualificação dos funcionários; espaço para cursos de capacitação para alunos das escolas dos municípios e profissionais de toda a região e oferecimento de produtos saudáveis de qualidade.
Entraves Institucionais e Organizacionais	Pouca captação de produtos de fornecedores da cidade, ínfima divulgação institucional; falta de veículos para captação dos produtos; descontinuidade de campanhas em eventos sociais e esportivos; atendimento esporádico às entidades, não uniformidade dos gêneros alimentícios entregues; os produtos são pouco processados tipo geléias, molhos de tomates etc.; participação pequena da população na doação de alimentos e de entidades com clubes sociais e esportivos, não atendimento ao total das entidades cadastradas e falta de cursos profissionalizantes no espaço do programa.

Fonte: Pesquisas de Campo 2007 e 2008.

A iniciativa do restaurante popular no município de Araraquara esteve ligada à trajetória do refeitório dos funcionários públicos municipais que faziam suas refeições no local onde depois se tornaria o restaurante. Hoje, um dos principais integrantes do público-alvo são os próprios funcionários que fazem suas refeições no local. O funcionamento para estes trabalhadores públicos acontece da seguinte forma, os que optarem em fazer as refeições no Restaurante Popular terão desconto em folha de pagamento na base de 2% do salário e essa porcentagem equivale a um mês de almoço. A outra população que mais frequenta o local é idosa, população dos bairros próximos e pessoas cadastradas no programa Fome Zero.

De acordo com as pesquisas desenvolvidas com gestores do restaurante e com a população que frequenta o restaurante detectaram-se alguns entraves, sendo o maior deles a localização do restaurante. Como o espaço do refeitório dos funcionários públicos ficava em frente ao Centralizado, local onde está a garagem dos carros da prefeitura, central de obras, o espaço foi reformado e utilizado para a instalação do restaurante. No entanto, esse bairro não contempla a área mais pobre da cidade. De certa forma, está localizado perto de bairros de classe média o que dificulta o acesso da população mais pobre, pois para chegar ao local é preciso tomar dois ônibus, o que equivale a R\$ 4,20 só de custo de locomoção. Logo, o que se pode perceber é que, de fato, a população que frequenta não é a mais carente da cidade.

Outro entrave levantado pela gestora do programa é que a compra para o restaurante segue o padrão dos outros programas, o sistema de pregões. Esse processo por suas vez é muito demorado, já que são 37 itens na lista de compra e para cada item são dois dias de análise. Nos pregões, eles escolhem os 5 primeiros itens, tendo como

critério o que melhor tem aceitação dos consumidores. parcela dos produtos vem do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar que reduz o valor do subsídio do município, diversifica o cardápio com alimentos frescos e reduz a incerteza da falta de produtos provenientes da compra de fornecedores. O entrave é a frequência do fornecimento já que essa integração de programas é secundária, pois a rede principal dos produtos do programa PAA passa pela seleção de qualidade do Banco de Alimentos e tem como destino as entidades cadastradas no programa Fome Zero e a merenda escolar do município.

No que diz respeito ao ponto de vista dos beneficiários, as críticas maiores são por parte dos funcionários em relação à falta de bebida adequada. Para eles, um copo de 200 ml de suco é muito pouco. Segundo as críticas, a bebida deveria ser à vontade ou comprada. O aumento da quantidade de suco geraria uma elevação do preço das refeições, o que seria problemático da perspectiva da população consumidora do restaurante e dos subsídios necessários a sua manutenção.

Já por parte do grupo de idosos e cadastrados pela Fome Zero, as avaliações foram bastante favoráveis, elogiavam a limpeza do local, a qualidade e a diversificação das refeições. Para os que moram distante do local, a principal crítica foi em relação ao gasto com transporte, como já destacado anteriormente, esse é o maior entrave para acesso da população mais carente ao restaurante.

Finalmente, constatou-se a infraestrutura de instalações do prédio e dos equipamentos adequada para atender ao volume diário dos beneficiários e a higiene de acordo com as normas da vigilância sanitária.

No quadro abaixo podemos perceber as principais características do Programa e seus entraves e eficácias.

QUADRO 5 - Síntese Qualitativa e Quantitativa do Programa Restaurante Popular.

Principais Entraves e Eficácias Identificados:	
Eficácias	Preço baixo; boa infraestrutura, local higiênico; atendimento adequado pelos funcionários, boa capacitação dos funcionários; aceitabilidade do cardápio pela população (em torno de 85%, segundo pesquisa realizada pela prefeitura em 2008); formulação de cardápios diversificados e com aportes calóricos e de vitaminas adequados e relação com o PAA, na recepção de produtos desse programa.
Entraves Institucionais e Organizacionais	Morosidade do sistema de compra por pregão, ínfima divulgação à população; acesso aos beneficiários; tipo de refeição no dia, apenas o almoço; abrangência da parcela da população em insegurança alimentar atendida é insatisfatória e a não utilização do programa e seu espaço para cursos de capacitação da população e qualificação de profissionais.

Fonte: Pesquisas de Campo 2007 e 2008.

Já no caso do PAA (Programa de Aquisições de Alimentos do Governo federal) no município, a modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) sempre foi o mecanismo institucional norteador. O convênio entre prefeitura e governo federal começou em janeiro de 2004, colocando Araraquara como um dos municípios precursores do PAA em nível federal.

A forma de gestão centralizada do programa conta com uma equipe bastante diversificada de funcionários como nutricionistas, engenheiro agrônomo, engenheiro de alimentos, técnico agropecuário e sociólogo. As tomadas de decisões são dos gestores, mas em muitas situações, o processo passa por entraves institucionais por conta da rigidez do edital federal. O PAA ainda possui um conselho – COMSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, cujas reuniões acontecem mensalmente e possui autonomia para tomar decisões desde que não seja infringido o estatuto do programa.

É dentro deste contexto, em que já se conhece o potencial de produção dos agricultores familiares que participavam do Programa Direto do Campo, que os gestores locais se conectam com agilidade ao PAA. Esse convênio abre outra possibilidade de escoamento para essa população de produtores.

No período de 2004 a 2007, o PAA de Araraquara-SP teve a participação de 175 produtores familiares da região numa média de 65 produtores por ano. Em relação à frequência no programa, constatou-se que 45% participaram um único ano e apenas 11% todos os anos.

Outro ponto importante de análise é a distribuição das entregas ao longo do ano. Quase 70% dos agricultores realizam suas entregas em até três meses. Nesses casos, a renda oriunda do PAA esteve presente na renda desses agricultores apenas durante um período curto do ano.

A distribuição dos produtos comercializados via PAA segue, com poucas variações, ano a ano. As hortaliças se destacam, representando mais da metade dos produtos comercializados via PAA no município. No entanto, a representatividade desse volume, no total comercializado pela prefeitura – incluindo produtos destinados à alimentação escolar e ao restaurante popular – ainda é baixa, em torno de 10%.

Explorando o uso da cota do programa pelos agricultores, verificou-se que apesar da solicitação pela grande maioria dos agricultores para que a cota seja aumentada, grande parte desse grupo não utilizou a totalidade da cota. No ano de 2006, por exemplo, apenas cerca de um quarto dos agricultores entregou mais de 90% de suas cotas.

A entrada em vigor, em 2009, da modalidade do PAA, “Alimentação Escolar”, visa abrir mais espaço para a participação desses pequenos agricultores na aquisição de alimentos para o mercado institucional do município²³. Os quadros seguintes sintetizam os principais entraves institucionais e organizacionais e as consequências para os agricultores familiares do município.

5 ANÁLISE DA COESÃO SOCIAL DA REDE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) DE ARARAQUARA-SP

No plano das relações estruturais da rede, as regras estabelecidas para o funcionamento do programa e a

²³ A partir de 2010, este circuito tende a se ampliar, dada a implementação da lei N.11947, que prescreve, no mínimo, 30% dos recursos da merenda escolar oriundos de produtores familiares locais/regionais.

QUADRO 6 – Eficácias e Entraves do Programa de Aquisição de Alimentos de Araraquara-SP.

Principais Entraves e Eficácias Identificados:	
Eficácias	Volume e diversidade de produtos oferecidos; frequência e logística de distribuição; preço de venda superior aos produtores familiares da região que não participam desse programa; sustentabilidade a outros programas do município que atendem à população em estado de insegurança alimentar e programas complementares do poder público que dão suporte tecnoprodutivo e de comercialização a esses produtores inseridos no programa.
Entraves institucionais e organizacionais	Redução do número de produtores pela demora do repasse de pagamentos por problemas burocráticos; burocracia anual para renovação do projeto; falta de informatização dos dados de controle de produtores e produtos fornecidos; diminuição de produtores no programa; dificuldades dos produtores em levar o produto até a Coordenadoria, não utilização do total da cota; concentração da entrega em períodos curtos e o fato dos produtores não se organizarem em associações, cooperativas, dentre outros.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2007 e 2008.

QUADRO 7 – Entraves e consequências, segundo os agricultores.

	Entraves	Consequências
1	Com os recursos que têm mão de obra, implementos e área, a produção não dá conta, não há excedente.	Os agricultores já têm outras vias de comercialização fixas, onde devem entregar certo volume, por isso não sobra produto para entregarem na prefeitura.
2	A prefeitura nem sempre pega todo o produto que o agricultor tem a oferecer, por mais que o mesmo ainda tenha cota.	Alguns agricultores perdem parte de seus produtos, outros conseguem vendê-los por outras vias de comercialização.
3	Para alguns produtos, os preços pagos pela prefeitura de Araraquara são mais baixos do que os preços pagos pela prefeitura de um município vizinho, que também está no PAA.	O ganho do produtor é reduzido ao entregar na prefeitura de Araraquara.
4	Suspensão do veículo disponibilizado pela prefeitura para retirar os produtos nos assentamentos (contrapartida da prefeitura no programa).	Aqueles que não têm condução própria e não conseguiram estabelecer uma parceria (organizar) para o frete não puderam manter as entregas na prefeitura.
5	Exigência exagerada em relação à qualidade, principalmente no quesito aparência (ex.: coloração, manchas, mesmo que o produto esteja palatável).	A exigência de uma qualidade de mercado, no quesito aparência, impossibilita que esse agricultor direcione o seu produto de qualidade aparente inferior para a prefeitura.

Fonte: Elaborado a partir de pesquisas de campo, 2008.

centralidade das decisões pela prefeitura municipal foram as mais relevantes desde o começo do processo de inserção de produtos provenientes da agricultura familiar nos programas de segurança alimentar via PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal. Consequentemente, a velocidade das decisões entre os atores públicos e privados foi um fator que pesou favoravelmente, tornando o programa funcional e ágil no contorno de problemas do dia a dia (cadastramento dos produtores; enquadramento dos produtores no programa,

distribuição rápida dos produtos, adaptação das merendeiras, entrega dos produtos na cozinha central, armazenamento, manipulação, dentre outros). Assim, as dependências de rotina puderam ser aperfeiçoadas segundo os interesses da prefeitura municipal em garantir a entrega regular dos produtos e, para isso, os produtores tiveram garantia de pagamento sem atrasos pelo governo federal.

As regras e uso foram colocados rapidamente pela prefeitura, que logo nos primeiros contatos com os atores

produtivos interessados informou a todos sobre os procedimentos legais e jurídicos que eram necessários para esse tipo de transação entre ator público e privado, envolvendo preços, condições dos produtos, locais de entregas e valores máximos por produtores no ano.

A centralização desse programa sempre se manteve, pois a prefeitura teve que ser a responsável legal por todos os atos relacionados à transação dos produtos e à distribuição nas escolas, restaurante e entidades carentes. A prefeitura formou uma equipe específica para os programas de segurança alimentar, de caráter multidisciplinar. Foram criados cargos de gerência para cada uma das áreas e de gestores para cada programa específico, mas sempre ocorrendo um diálogo e cooperação entre a equipe.

As reuniões foram semanais nos primeiros seis meses e depois passaram a ser quinzenais. Isso significa que, desde o começo, a velocidade da informação teve importância e a intensidade dos contatos, apesar de ser mais significativa no começo da constituição da rede, também contribuiu para o interesse comum da rede. O fornecimento regular dos produtos nas escolas, entidades e restaurante, o pagamento em dia, atendendo ao interesse principal dos produtores locais contam como fatores positivos ao fortalecimento do programa.

Durante todo o processo, os contatos mais informais entre os agentes foram um dos pilares de sustentação da rede, porque as equipes dos técnicos da prefeitura municipal buscaram os produtores constantemente em suas propriedades para passar informações e orientar sobre os processos de transação via programa do PAA e a possível formação de uma associação de pequenos produtores do município. O cumprimento dos contratos e dos acordos tácitos entre as partes, principalmente o pagamento em dia e a entrega de produtos de qualidade, impulsionou a relação de confiança no relacionamento e inverteu o clima de desconfiança do início do programa.

Desde o início da formação da rede desenvolveu-se o processo de transferência de conhecimento e informação entre os atores, prefeitura municipal, equipe da secretaria agrícola, SEBRAE, produtores agrícolas, professores e diretores de escolas. As principais transferências deram-se nos seguintes pontos: formação de preços nos mercados tradicionais no Brasil; aprendizagem de formulação de planilhas de custos de produção, cursos de capacitação para produtores sobre formas e controle da produção e comercialização, formação de *pools* de venda para os mercados tradicionais, busca

de outros mercados institucionais como os varejões populares, alternativas de produção agroecológica e formação de uma associação municipal de pequenos produtores. Evidentemente, essas alternativas não tiveram um desenvolvimento linear.

Por fim, deve-se salientar que a reputação do ator-coordenador da rede, e da prefeitura municipal de Araraquara foi consolidada durante a constituição do programa de inserção de produtos agrícolas via PAA do governo federal, situação que vai mudar uma certa tensão anteriormente existente. Nos primeiros meses de 2003, os próprios produtores lançavam dúvidas sobre o comprometimento da prefeitura, dada sua imagem de não agir corretamente na questão do pagamento de fornecedores da prefeitura. Posteriormente, com o andamento do programa e as ocorrências de pagamentos regulares junto aos produtores, a reputação da prefeitura como coordenadora da rede começou a mudar.

A legitimidade da rede foi alcançada, o que se reflete na frequência das transações, na formação de outros mercados institucionais, na constituição de uma associação, na reavaliação constante dos preços junto ao mercado tradicional, no assessoramento e treinamento dos produtores e no envolvimento de parceiros, o que reforçou a credibilidade no programa. Esse relacionamento sucessivo, que foi além da esfera do programa, promoveu elementos de cooperação entre as partes. Os produtores se engajaram para fornecer produtos de qualidade e entregas dentro do planejado e a prefeitura buscou novas formas de organização para comercialização e utilização de assistência técnica para os produtores, bem como a capacitação e a abertura de novos mercados institucionais. Esse movimento de cooperação na rede gerou fortes elementos de reciprocidade entre seus membros.

Pontos fracos foram detectados, dada a não utilização total, por parte dos produtos familiares das respectivas cotas anuais e pela centralização das entregas dos produtos em apenas uma parte do ano. Faltou também maior planejamento da produção por parte dos agricultores e o cadastramento desses com diversificada produção por parte do órgão gestor. A assistência técnica desenvolvida na rede e o início de um processo de busca de novos mercados não amenizaram esse entrave.

É possível concluir, portanto, que há uma rede com forte grau de coesão social na região pesquisada, tendo em vista que foram obtidos 48 pontos positivos, de um total possível de 60 pontos. Conforme apresentado no texto, o grau de forte coesão social caracteriza uma rede que

TABELA 2 – Caracterização e pontuação da rede de coesão social de Araraquara-SP.

Características dos membros	Peso	Características das conexões	Peso
1. Conhecimento/informação	5	1. Regras e Uso	5
2. Legitimidade	5	2. Centralidade	5
3. Reputação	4	3. Frequência das transações	3
4. Cooperação	4	4. Intensidade dos contatos	3
5. Habilidades	2	5. Informação/Comunicação	4
6. Reciprocidade	4	6. Confiança	4

Legenda: Muito Forte (5); Forte (4); Regular (3); Fraco (2); Muito Fraco (1).

Fonte: pesquisa de campo 2008.

possui poucos atributos com reduzido impacto negativo e esses podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública. O sentimento de pertencimento dos envolvidos nessa rede social e, praticamente, todos os atributos das interações são fortes.

Da mesma forma, os atributos dos indivíduos pertencentes a essa rede de segurança alimentar são, igualmente, em grande maioria, positivos (predominância de direcionadores de forte coesão). A rede de coesão formada em Araraquara apresenta uma considerável variedade de elementos expressivos de coesão social (como informação, legitimidade, reputação, reciprocidade, uso de regras, centralidade, etc.), o que significa que há significativa capacidade de suportar crises de legitimidade e orquestração de interesses. Enfim, o alcance de coesão forte possibilita considerável estabilidade institucional para a rede formada a partir das políticas públicas local de segurança alimentar de Araraquara.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No município de Araraquara, no interior do estado de São Paulo, há um caso de constituição de uma rede coesa em torno da temática da segurança alimentar local. Oitenta pequenos produtores familiares compõem um arranjo organizacional que tem, como elemento iniciador, o programa PAA do governo federal. Evidentemente, não foi esse fator isolado que determinou a coesão dos membros da rede. Há uma efetiva articulação com o Banco de Alimentos e o Restaurante Popular, envolvendo um amplo conjunto de atores individuais e coletivos da localidade. Isso significa que mecanismos institucionais e organizacionais, construídos de modo endógeno foram fundamentais para o desenvolvimento dessa rede de política de segurança alimentar.

Há na rede de política de segurança alimentar de Araraquara um envolvimento importante de agricultores

familiares, mas que ainda não revelam dependência de rotina para tal alternativa de comercialização. Os recursos do governo federal, por meio do PAA, têm o papel mais funcional da Coordenadoria instituída pela prefeitura local. Isso acaba servindo como instrumento de coleta para os programas de alimentação escolar e também outros programas locais de segurança alimentar. Ficou claro que os agricultores familiares necessitarão de instrumentos locais de articulação e de continuidade para o crescimento dessa alternativa.

As características dos atores-chave e das relações entre eles é que marcam a forte coesão social existente na rede de políticas públicas de segurança alimentar de Araraquara-SP, a qual tem como carro-chefe o PAA e seu efeito irradiador em outros programas como a merenda escolar, o banco de alimentos e o restaurante popular.

As alternativas de segurança alimentar, especificamente a alimentação escolar e o banco de alimentos para a agricultura familiar no município de Araraquara, necessitam de instituições específicas que respeitem as condições rurais locais e que possam enfrentar e, talvez, resolver os entraves organizacionais encontrados. Enfim, a fase de consolidação e de início de um programa que integre essas iniciativas ainda é embrionária e, para isso, precisará de normas e rotinas locais, processo não pautado somente por linearidades.

Não bastará boa vontade em qualquer localidade para envolver, de modo crescente, a agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar. Na alimentação escolar de Araraquara foram identificados entraves que devem ser resolvidos, morosidade dos pregões, atraso no pagamento de fornecedores, estrutura precária na cozinha e refeitórios em algumas escolas, falta de habilidade institucional para compra direta por não aplicar até o valor limite permitido pela lei de licitação, reduzido índice de hortas escolares no total das escolas e participação do CAE restrita apenas à

aprovação de compras. Atrasos nos pagamentos, deficiências do sistema de compras inibem a participação de agricultores familiares, situação que pode ser modificada com contrapartidas organizacionais desses sujeitos.

Diante dos entraves identificados na alimentação escolar nos últimos anos no município de Araraquara é evidente a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento e acompanhamento dessa alternativa de política de segurança alimentar. O aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e funcionamento dessas alternativas poderá resultar em ampliação da inclusão social, regularidade de participação dos executores e beneficiários e na real existência continuada de uma política pública de segurança alimentar local, isso é, com programas regulares, instrumentos eficazes e desenvolvimento do capital social local, por mais controvérsias que o conceito de capital social apresente no campo teórico-metodológico.

Assim, a segurança alimentar pode ser construída através da formação de redes de capital social que envolvem a agricultura familiar local e o poder público, de forma a permitir e incentivar que essa produção possa chegar aos consumidores urbanos.

Isso reforça o eixo central deste artigo que aponta perspectivas de que uma rede de segurança alimentar municipal possa ser um possível e promissor veículo de desenvolvimento local e que iniciativas de incluir produtores familiares na agenda municipal de políticas públicas transformem-se em alternativas de sustentabilidade.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA; NIEMEYER. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de governança e gestão das redes e programas de segurança alimentar**: análise comparativa entre municípios paulistas. Campinas: Unicamp, 2008. 220 p. Relatório técnico-científico de bolsa de pós-doutorado no país da FAPESP.

CUNHA, A. R. et al. Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: Unicamp, 2000.

DOWDING, K. **Model or metaphor?: a critical review of the policy network approach**. Oxford: Black Well, 1995.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta, 2003.

MOYANO, E. E. El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Revista Economía Ensaíos**, v. 13, n. 2, p. 14, jul./dez. 1999.

PAULILLO, L. F. Análise organizacional em redes de recursos de poder: contribuições para os estudos de concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas. In: FUSCO, J. P. **Tópicos emergentes em engenharia de produção**. São Paulo: Arte & Ciência, 2002. v. 1.

_____. **Entraves para políticas de segurança alimentar**: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. São Carlos: UFSCar, 2010. Relatório de projeto apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Bolsa Produtividade em Pesquisa.

_____. **Redes de poder e territórios produtivos**. São Carlos: UFSCar, 2001.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M.; SILVA, V. **Eficácia e coesão social do projeto “viva leite” do governo do estado de São Paulo**: relatório de pesquisa científica, UFSCar/IEA/Codeagro. São Carlos: Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 2008.

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

SOJO, A. et al. **Cohesión social**: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL/AECI, 2007. Programa Eurosocioal.

WHITAKER, D. C. A. **Sociologia rural**: questões metodológicas emergentes. São Paulo: Letras à Margem, 2002.

UZZI, B. Social structure and competition in interfirm networks. **European Journal of Political Research**, London, v. 22, p. 29-52, 1997.