



PORTO ALEGRE, 26 A 30 DE JULHO DE 2009

SOBER 47^o CONGRESSO
SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA,
ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL

DESENVOLVIMENTO RURAL E SISTEMAS AGROALIMENTARES: OS AGRONEGÓCIOS NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO DAS NAÇÕES

PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E AGRICULTORES FAMILIARES: A FORMAÇÃO DE REDE DE FORTE COESÃO SOCIAL A PARTIR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

mestrado@uniara.com.br

Apresentação Oral-Políticas Sociais para o Campo

LUIZ MANOEL MORAES CAMARGO ALMEIDA¹; VERA LÚCIA SILVEIRA BOTTA FERRANTE².

1.UNIARA, ARARAQUARA - SP - BRASIL; 2.UNIARA - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA, ARARAQUARA - SP - BRASIL.

Grupo de Pesquisa: 11- Políticas Sociais para o Campo

Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: A Formação de Rede de Forte Coesão Social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de 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. Nesse contexto, identificam-se as eficácias e os principais entraves institucionais e organizacionais encontrados na rede principal que se formou no município de Araraquara-SP. A hipótese desse trabalho é que as iniciativas e os mecanismos institucionais desenvolvidos são fatores importantes na promoção do desenvolvimento local e regional com possibilidades de inclusão social. O trabalho mostra que, nesse município paulista pequenos agricultores familiares locais (produtores assentados e muitos integrados aos fluxos agroindustriais tradicionais) compõem essa rede social que tem como instrumento dinamizador o programa PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal. Finalmente, apresenta as características dos membros e das conexões da rede de capital social que se formou e mostra que tem elevada coesão social, apresentando poucos atributos de reduzido impacto positivo e que podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública.

Palavras Chaves: Segurança Alimentar Local, Agricultura Familiar, Redes, Programas Municipais

Food security programs and family farmer: the formation of a network of strong social cohesion based on a Food Acquisition Program (FAP) in the city of Araraquara-SP

Abstract: this work presents a real case of the formation of a network of strong social cohesion based on local social programs of food security. In this context, we can identify the effectiveness and the main institutional and organizational obstacles which we may find in the network which has been formed in the city of Araraquara - SP. The hypothesis of this work is that initiatives and institutional mechanisms which have been developed are important factors in the promotion of local and regional development, with possibilities of

social inclusion. The work shows that, in this city in SP state, small local family farmers (settled producers and many of them integrated to the agroindustrial flows) compose this social network which has as its propelling instrument the FAP (Food Acquisition Program) of the Federal Government. Finally, it presents the characteristics of the members and of the connections of the social capital network which has been formed and shows that it has high social cohesion, presenting few attributes of reduced positive impact which can be improved with small interventions of the public policy.

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

1. Introdução

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. O presente trabalho analisa a formação de uma rede de alta coesão social em torno da temática da segurança alimentar local, analisando sua eficácia¹ e identificando os principais entraves institucionais e organizacionais² encontrados na experiência desenvolvida no município de Araraquara-SP.

A coesão social³ considerada neste trabalho se refere tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e valores dos manifestados pelos sujeitos que participam da rede, expressam confiança nas instituições, o sentimento de pertencimento e de solidariedade, a aceitação de normas de convivência, a disposição em participar nos espaços de deliberação e nos projetos coletivos, etc. (SOJO et. all., 2007, p. 20).

Os caminhos deste artigo estão articulados ao percurso de análise das redes de agricultores familiares nos contextos regional e/ou local sendo que o objeto de nossa reflexão se reporta a uma temática de investigação bastante recente na literatura

¹ Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença do que foi realizado do que foi previsto. É a medida de acordo com os efeitos próprios da política. Essa análise se apóia sobre a focalização dos fatores suscetíveis de explicar a capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena a 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 (PAULILLO, 2006; ALMEIDA, 2007).

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 instituições (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado etc.) que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades destes em produzir, negociar, obter recursos e permanecer nos mercados (avançando ou retrocedendo). Os diagnósticos dos filtros institucionais são fundamentais para o encaminhamento de políticas públicas e privadas e de aprimoramento de suas eficácias.

³ Para entender a coesão social é importante saber o 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).

especializada no Brasil, qual seja a da valorização dos espaços locais e da capacidade de ação dos agentes aí presentes nos processos de geração de alternativas para o desenvolvimento territorial. Nesse olhar teórico, 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; p. 20-21).

Isso nos remeteu a utilizar para o desenvolvimento deste trabalho, o marco teórico do novo institucionalismo histórico e da nova localização, com corte analítico em políticas públicas de segurança alimentar local ou regional com perspectiva de desenvolvimento territorial, mantendo diálogo com a teoria de redes de recursos de poder e do capital social, que se apresentam como abordagens complementares. Junta-se a este projeto o esforço de agregar alguns elementos de capital social utilizados por uma outra abordagem institucional que é da sociologia econômica.

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 das ações governamentais. Embora muitos técnicos afirmem que seja difícil conciliar os objetivos de desenvolvimento territorial (que tem como características as implantações de ações estruturantes de médio e longo prazo) e as ações 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.

A hipótese desse trabalho é de que as iniciativas e os mecanismos institucionais desenvolvidos no município selecionado a partir do programa de aquisição de alimentos atuam na promoção do desenvolvimento territorial e local com possibilidades de inclusão social. Tal constatação reforçou um dos eixos centrais propostos pelo presente trabalho de que alternativas institucionais podem levar os agricultores familiares (assentados ou integrados aos fluxos agroindustriais tradicionais) a compor efetivamente a agenda política local, interferindo efetivamente através de programas de cooperação e proteção social – como os implantados na área de segurança alimentar no município de Araraquara-SP.

Os resultados deste trabalho apresentam um caso concreto de formação de uma rede de capital social com alta coesão em torno da temática da segurança alimentar local. Mostram que nesse município paulista 80 pequenos produtores familiares compõem essa rede de inclusão social que tem como instrumento dinamizador o programa PAA do governo federal e sua articulação com o Banco de Alimentos, a Alimentação Escolar e o Restaurante Popular, envolvendo um amplo conjunto de atores individuais e coletivos da localidade.

2. A rede política de Segurança Alimentar de Araraquara-SP: características estruturais e os atores

A significativa presença de culturas típicas da grande empresa agrícola no município caracteriza sua estrutura fundiária como sendo bastante concentrada, uma vez que, o menor número de UPAs (Unidades Produtivas Agrícolas) detém 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 propriedades⁴, 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, altamente descapitalizados e carentes de apoio institucional.

Nesse município, como uma forma de contemplar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores rurais na agenda municipal, foram desenvolvidas ações em parceria com o Governo Federal com dois objetivos: 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 âmbito local (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 institucionais, que podem levar os agricultores familiares à inclusão social por meio de uma agenda política local.

As políticas de segurança alimentar do município de Araraquara funciona sob uma rede de coordenação centralizada. 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. Esta se tornou 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 estado 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.

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

⁴ : 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, tomou-se os dados do extrato até 50 ha como base.

programas permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA, agente dinamizador da rede e o destino dos mesmos. Os produtos do PAA são destinados ao Banco de Alimentos e posteriormente 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), compondo a rede primária de segurança alimentar do município. Também existe, o Programa Direto no Campo e outras iniciativas isoladas da rede primária 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, como mostra a figura 1.

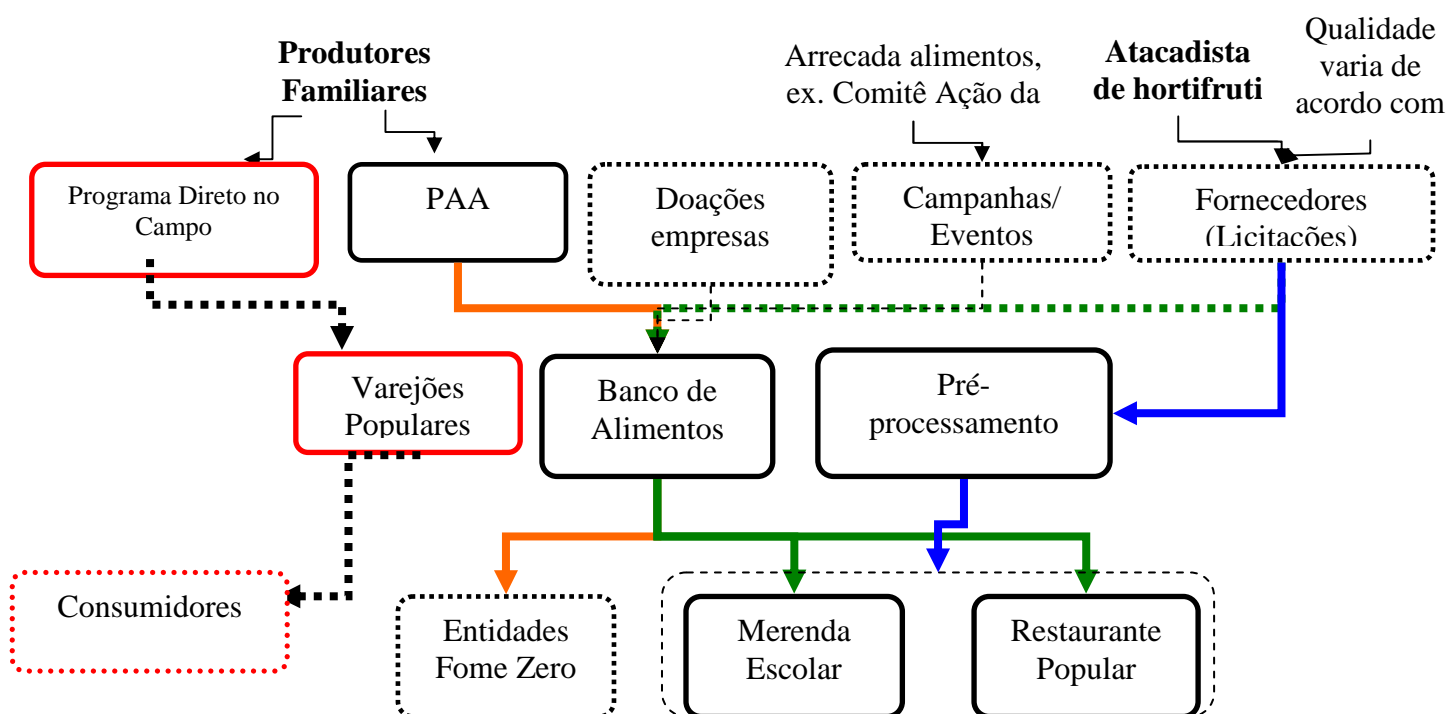


Figura 1. Rede Política de Segurança Alimentar no Município de Araraquara-SP.
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2007 e 2008.

3. Redes de Segurança Alimentar: Um Olhar Institucional

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.

Governo Federal, Estados e municípios desenvolvem programas similares, mas que se apresentam com nomes, regras, formas de implementação e gestões diferenciados. A falta de integração destas políticas impede que programas de segurança alimentar sejam bem difundidos no país. Diversas localidades podem não implantar algum programa por não terem acesso à sua metodologia e não possuírem recursos humanos para desenvolver metodologias próprias. É possível encontrar casos no Brasil em que diversos projetos similares de segurança alimentar se desenvolvem 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 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.

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 e assentamentos rurais e também de trabalhadores.

A teoria institucional como abordagem útil para a análise das organizações está associada a 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 as diretrizes valorativas e normativas dadas por atores externos em que se inserem diferentes níveis de organizações, afetando sua política e a 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 formada pelas políticas públicas para formação de um banco de alimentos, restaurante popular, hortas comunitárias, compras de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, entre outros.

A tabela 1 mostra quais são as características dos membros e das relações em rede que servem como instrumento de análise da funcionalidade de uma rede política ou de cooperação.

Tabela 1 - Características da rede de poder (*Policy Network*).

Fonte: PAULILLO (2002; 2008).

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

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. Essa inserção tem um efeito nos demais atores conectados que reagem ativamente ao mundo circundante.

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. A reputação está diretamente associada a atributos como caráter, habilidades e confiança dos indivíduos e extremamente importante sob condições de incerteza e trocas customizadas.

⁸ A reputação tem um papel fundamental na rede, pois esta que decide quem continuará mantendo interações de trocas sucessivas e de **cooperação** com outros participantes. Os relacionamentos sucessivos e pessoais promovem a cooperação e 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.). Tanto as habilidades diretas como as indiretas influenciam as interações em rede. (PAULILLO, 2002).

¹⁰ A **reciprocidade** pressupõe movimentos de recursos e informações entre pontos correlatos de agrupamentos simétricas. Uma relação onde a dimensão cooperativa e o valor de confiança são reconhecidos como essenciais a continuidade, estabilidade e eficiência do processo de interação. 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 (elevada ou baixa) e de envolvimento dos atores (poucos ou muitos). Essas operações podem ocorrer com maior ou menor intensidade (frequência) (PAULILLO, 2002).



PORTO ALEGRE, 26 A 30 DE JULHO DE 2009

SOBER 47º CONGRESSO
SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA,
ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL

DESENVOLVIMENTO RURAL E SISTEMAS AGROALIMENTARES: OS AGRONEGÓCIOS NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO DAS NAÇÕES

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 este enquanto uma conjunção de forças sociais locais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas para o 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 responsabilidade 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 esta via, também as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento passaram a ser orientadas no sentido de reforçar as bases sociais locais

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, sendo o ator mais ativo aquele que possui o maior número de vínculos comparado com os demais. O número de vínculos nos fornece o **grau da centralidade** de um ator. Outra medida de centralidade está ligada à “rapidez” com que um ator interage com outros.

¹³ A **freqüência de trocas** entre as partes refere-se à quantidade de interações de troca ocorridas entre dois atores. É também uma rica fonte de transferência de conhecimento tácito entre os indivíduos.

¹⁴ Para Granovetter (1985), a imbricação relacional abrande a **intensidade** e a qualidade das relações ou trocas (*pairwise*), ou seja, o quanto as necessidades e os objetivos de uma parte são levadas em consideração (GRANOVETTER, 1992) 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, de diversos tipos e compartilhá-las com os membros, garantindo-lhes acesso preferencial por meio de suas inter-relações. 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 as relações passadas exercem um peso grande na construção da confiança. Granovetter defende que as relações sociais (aqui está implícita a existência de rede social), preferivelmente aos arranjos institucionais ou à moral convencional, são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica.

capazes de promoverem uma ação pactuada entre os diferentes atores sociais locais em prol do desenvolvimento.

4. Os caminhos da pesquisa

A observação participante, técnica derivada da Antropologia, bem como a montagem de diários de campo (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 se apoiou na análise qualitativa e quantitativa dos dados provenientes das pesquisas de campo realizadas, principalmente sob a forma de entrevistas abertas ou questionários semi-estruturados, 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 (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. 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 solução de critérios utilizados na construção dos principais indicadores que nortearam a montagem dos questionários que foram delineados a partir dos programas a ser avaliados.

O projeto se orientou, em nível epistemológico, na pesquisa-ação (THIOLLENT, 1997).

A fase da pesquisa exploratória se ocupou 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 no tópico seguinte.

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 (PAULILLO, 2006 e ALMEIDA, 2007):

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 comparado 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: PAULILLO (2006); Almeida (2007) a partir de SOJO et. alli. (2007).

5. Eficácias e Entraves da Gestão Integrada da Merenda Escolar

No caso específico do município de Araraquara a gestão da alimentação escolar faz parte do conjunto de políticas de segurança alimentar que interagem e, ao mesmo tempo, se complementam. A proposta de gestão centralizada dos programas permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA e o destino dos mesmos.

Como mostra a rede da alimentação escolar de Araraquara-SP (figura 1), a gerência de alimentação escolar é responsável direta pela compra e distribuição de alimentos para as escolas e entidades e se articula com a secretaria de educação. No outro fluxo da rede, relaciona-se com gerência de agricultura, a qual é responsável pelo PAA, trabalham o fluxo logístico dos produtos agrícolas provenientes dos agricultores familiares para serem distribuídos com qualidade na alimentação das escolas e entidades filantrópicas. Finalmente, numa rede intermediária se articulam com a gerência de abastecimento para um pré-processamento dos produtos e suas destinações finais.

Constatou-se que há uma formação de rede de segurança alimentar ampla com o fornecimento de produtos regionais para a merenda escolar através do programa PAA. Envolveu-se 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. Isto poderia ter sido realizado se utilizasse 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 a 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 possíveis para utilização na merenda foram destinados ao banco de alimentos do município e posteriormente entregues a 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 utilização no município e isso se resultou eficaz 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 preparadas por merendeiras concursadas, portanto não terceirizadas. 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 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 dos 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 semelhantes. Houve complemento de produtos como suco de laranja em 2 dias da semana, sendo esse doado por uma empresa da cidade.

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 às reuniões. O conselho local tem uma composição heterogênea e a frequência nas reuniões foi superior a 75% em 2007. O aspecto negativo da sua se restringiu a 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 estão o baixo índice de outros programas articulados a merenda escolar, como as hortas escolares, atividades de capacitação utilizando o banco de alimentos municipal e a cozinha central e a falta de uma

padaria municipal. Através desses elementos construímos um quadro de entraves e eficácias do programa.

Quadro 2- 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; redução de custo e da corrupção 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% aumento; oferecimento de cursos de educação alimentar para alunos; número relevantes de cursos para merendeiras e complemento de outros programas municipais específicos como 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 restrito apenas a aprovação de compras.

Fonte: Pesquisa de Campo 2007.

6. Eficácias e Entraves do Banco de Alimentos

No caso específico de Araraquara o Banco surge 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 desta 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 estes produtos havia dificuldade, já que este grupo não contava com nenhum espaço institucionalizado para separar e guardar os alimentos até a distribuição. Desta maneira o Banco também surge como uma demanda tanto para a população como suporte para outras entidades.

O projeto do banco se iniciou 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 atender também outras instituições, em torno de 140 cadastradas. A distribuição de alimentos tem periodicidade semanal.

É importante salientar que uma característica predominante deste banco de alimentos é que ele tem servido como base operacional para o PAA. Melhor explicado, 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 do ano passado - havia sido de 70% para produtos perecíveis e 30% para não perecíveis. O que resgata afirmação anterior de que o PAA é o grande responsável por esta proporcionalidade. A taxa de perda de alimentos é em torno de 30%, dentro de valor médio desse tipo de operação.

O Banco tem todos os equipamentos e veículos necessários para a manipulação, coleta e distribuição de alimentos, suas instalações atendem todas as normas sanitárias e oferece espaços suficientes para estoques de perecíveis e não perecíveis e para realização de cursos de capacitação. Os funcionários são de 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 deixa de fazer as doações. Muitas empresas 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 – Eficácias e Entraves do Banco de Alimentos de Araraquara-SP.

<i>Eficácias</i>	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 região e oferecimento de produtos saudáveis de qualidade.
<i>Entraves Institucionais e Organizacionais</i>	Pouca captação de produtos de fornecedores da cidade, ínfima divulgação institucional; falta de veículos para captação dos produtos; descontinuidades de campanhas em eventos sociais e esportivos; atendimento esporádico as 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 e não atendimento ao total das entidades cadastradas e falta de cursos profissionalizantes no espaço do programa.

Fonte: Pesquisas de Campo 2007 e 2008.

7. Eficácias e Entraves do Restaurante Popular:

No município de Araraquara a iniciativa do restaurante 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 terá desconto em folha pagamento na base de 2% do salário, esta

porcentagem equivale a um mês de almoço. A outra população que mais freqüenta 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 freqüenta 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 tem a garagem dos carros da prefeitura, central de obras, o espaço foi reformado e utilizado para se instalar o 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 freqüenta 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. Este 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 advém 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 freqüência 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 do 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, o maior entrave para acesso da população mais carente ao restaurante.

Finalmente, constatou-se uma infra-estrutura 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 4 - Síntese Qualitativa e Quantitativa do Programa Restaurante Popular.

Principais Entraves e Eficácias Identificados:	
<i>Eficácias</i>	Preço baixo; boa infra-estrutura, 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.

7. O PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) de Araraquara-SP:

O início do PAA no município se deu através da modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), a qual é estruturada por meio de um convênio entre o Governo Federal e o Município. O convênio teve início em Janeiro de 2004, colocando Araraquara como um dos municípios precursores do PAA.

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, onde 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. Este convênio abre outra possibilidade de escoamento para esta 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. Nestes casos, a renda oriunda do PAA esteve presente na renda destes 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 deste volume, no total comercializado pela prefeitura – incluindo produtos destinados à Alimentação Escolar e ao Restaurante Popular – ainda é baixa, em torno de 10%. A entrada em vigor, em 2009, da modalidade do PAA, “Alimentação Escolar”, visa abrir mais espaço para a participação destes pequenos agricultores

Explorando o uso da cota do programa pelos agricultores, verificou-se que, apesar da solicitação, pela grande maioria dos agricultores, de que a cota seja aumentada, grande parte deste 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.

Além da modalidade de Compra Direta Local, que entrou em vigor em 2004 e continua em andamento atualmente, outras duas modalidades também fazem parte do caminho do PAA em Araraquara. É o caso da modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e da modalidade Compra Antecipada Especial com Doação

Simultânea, ambas operacionalizadas pela CONAB em parceria com a Cooperativa Unificada dos Trabalhadores do Campo (UNICAMPO) de Araraquara.

O quadro seguinte traz das eficácias e dos principais entraves institucionais e organizacionais, bem como suas conseqüências para os agricultores familiares.

Quadro 5 – Eficácias e Entraves do Programa de Aquisição de Alimentos de Araraquara-SP.

Principais Entraves e Eficácias Identificados:	
<i>Eficácias</i>	Volume e diversidade de produtos oferecidos; freqüência e logística de distribuição; preço de venda superior aos produtores familiares da região que não participam deste 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 tecnoproductivo e de comercialização a esses produtores inseridos no programa.
<i>Entraves institucionais e organizacionais</i>	Redução do número de produtores por conta da 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 produtores não se organizaram em associações, cooperativas, entre outros.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2007 e 2008.

8. A Formação de Redes de Capital Social no Programa de Alimentação Escolar no Município de Araraquara-SP via PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)

As principais características estruturais da rede de capital social que começou a se formar em torno da alimentação escolar de Araraquara-SP estão apresentadas sinteticamente na Tabela 3. Analisou-se a relação da gerência da agricultura com os agricultores familiares via PAA e desses com a gerência da alimentação escolar.

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 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 destes 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 mostra o quadro 7.

Quadro 7 - 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



PORTO ALEGRE, 26 A 30 DE JULHO DE 2009

SOBER 47^o CONGRESSO
SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA,
ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL

DESENVOLVIMENTO RURAL E SISTEMAS AGROALIMENTARES: OS AGRONEGÓCIOS NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO DAS NAÇÕES

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: PAULILLO (2006); Almeida (2007).

No plano das relações estruturais da rede as regras estabelecidas para o funcionamento do programa e a 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. Conseqüentemente, 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, entre outras). Assim, as dependências de rota 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 este 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 deste 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. Formou-se uma equipe específica para os programas de segurança alimentar composta por profissionais qualificados e capacitados, 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 no 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 de 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.

Por fim, deve-se salientar que a reputação do ator-coordenador da rede, a 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 existentes. Nos primeiros meses de 2003 os próprios produtores lançavam dúvidas sobre o comprometimento da prefeitura, dada sua imagem de não agir corretamente com o 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 em fornecer produtos de qualidade e entrega dentro do planejado e a Prefeitura buscou novas formas de organização para comercialização e utilização de assistência técnica para os produtores, bem como capacitação e abertura de novos mercados institucionais. Esse movimento de cooperação na rede gerou fortes elementos de reciprocidade entre seus membros.

O ponto fraco foi a habilidade dos produtores para utilizar toda sua cota anual, pela centralização das entregas dos produtos em apenas parte do ano. Faltou um melhor planejamento da produção por parte dos produtores e no cadastramento de produtores com diversificada produção por parte do órgão gestor. Mesmo a assistência técnica e a busca de novos mercados não amenizaram esse entrave.

Tabela 3 - 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.

É possível concluir, portanto, que há uma rede com forte grau de coesão social na região pesquisada, tendo em vista que foram obtidos 47 pontos positivos, de um total possível de 60 pontos. Conforme apresentado no texto, o grau de forte coesão social caracteriza uma rede que possui poucos atributos com reduzido impacto positivo e estes 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, em grande maioria, positivos (predominância de direcionadores de forte coesão).

9. Considerações Finais:

Após a descrição e análise do programa de alimentação escolar da prefeitura municipal de Araraquara-SP, algumas considerações importantes são apresentadas. A primeira é que esta rede o envolvimento de agricultores familiares e que ainda não revelam dependência de rotina para tal alternativa de comercialização. Segundo, os recursos do governo federal, por meio do PAA, têm o papel mais funcional da Coordenadoria instituída pela prefeitura e acaba servindo como o principal instrumento de coleta para os programas de alimentação escolar e para outros programas locais. Terceiro, os agricultores familiares necessitarão de instrumentos locais de articulação e de continuidade para o crescimento dessa alternativa (ou do programa, caso essas atividades sejam mantidas após a troca de prefeito no final de 2008). Isso ocorre porque o PAA é a principal instituição reguladora dessas atividades e é de origem federal. Dos produtos principais fornecidos nestes programas via PAA temos as culturas tradicionais como mandioca, milho, abóbora, frutas e legumes de época e hortaliças. O PAA 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. Finalmente, o sentimento de pertencimento dos envolvidos nessa rede social e, praticamente, todos os atributos das interações são fortes.

Essas características dos atores-chave e das relações entre eles é que marcam a forte coesão social existente na rede primária de segurança alimentar de Araraquara-SP, que tem como agente dinamizado o Programa de Aquisição de Alimentos e suas relações com outros programas como a merenda escolar, o banco de alimentos e o restaurante popular. Este nível de coesão é muito relevante para uma rede de segurança alimentar inserida em um país em desenvolvimento.

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 resolver os entraves organizacionais encontrados. Enfim, a fase de consolidação e de início de um programa que integre essas iniciativas ainda é embrião e, para isso, precisará de normas e rotinas locais, adaptadas aos agricultores e entraves que existam somente no município.

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 restrito apenas a aprovação de compras. Atrasos nos pagamentos, deficiências do sistema de compras inibem a participação de agricultores familiares, tradicionalmente mal informados e resistentes a se envolver em contratações mais complexas.

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 funcionamento dessas alternativas poderá resultar em maior inclusão social, na regularidade da participação dos executores e beneficiários e na real construção de uma política pública de segurança alimentar local, isto é, com programas regulares, instrumentos eficazes e desenvolvimento do capital social local.

10. Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R Para uma teoria dos estudos territoriais. In. ORTEGA; NIEMEYER. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007.
- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre. UFRGS Editora. 2003.
- ALMEIDA, L. M. Construção de indicadores de eficácia e identificação dos entraves institucionais nas redes e programas de segurança alimentar criados em municípios paulistas. Projeto de Pós-doutorado FAPESP. FEAGRI-UNICAMP. 2007.
- COLEMAN, James S. **Foundations Of Social Theory** – The Belknap Press of Havard University Press – Cambridge, Londres, 1990.
- 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: IE/UNICAMP. p. 183-208, 2000.
- FOLKE & BERKES (Orgs). *Linking Social and ecological system: institutional learning for resilience*. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1998.
- HALL, P. A & TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalism. Oxford: Blackwell Publishers. **Political Studies**, n. XLIV, 1996. pp. 936-957.
- MOYANO Estrada, E. El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. In: **Revista Economia Ensaio**. Vol. 13, n.2 e vol. 14, n. 1, jul - dez, 1999
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M.; SILVA, V. et. alli. Eficácia e Coesão Social do Projeto “Viva Leite” do Governo do Estado de São Paulo. **Relatório de pesquisa científica**, UFSCar/IEA/Codeagro, Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 2008.
- PAULILLO, L. F. et al. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.
- PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. PAULILLO, L. F. et. alli. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.

PAULILLO, L. F. **Redes de Poder e Territórios Produtivos**. São Carlos. Editora da UFSCAr, 2001. 189.pgs.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas. In: SILVA, F; SANTOS, R.; COSTA, L. F. **Mundo Rural e Política** – Ensaios Interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 209-242.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Gafe Publications, 1995.

THIOLLENT, M. **Pesquisa-ação nas Organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

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

WILLIAMSON, O. E. **The Economics Institucional of Capitalism**. London. Free Press, 1985.