

# Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva

*Food safety and management of local public policy network: a comparative analysis of the cities of Campinas, Araraquara, and Catanduva*



Luiz Fernando Oriani e Paulillo<sup>1</sup>  
Luiz Manoel Moraes Camargo Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo principal deste trabalho é descrever e comparar as principais características das redes de políticas públicas locais de segurança alimentar que foram criadas em três municípios do Estado de São Paulo. Estes municípios foram escolhidos por representarem diferentes regiões e tamanhos populacionais e por executarem programas de segurança alimentar estruturalmente similares. Assim, é possível identificar os respectivos entraves institucionais e organizacionais de cada localidade sob a abordagem de redes de políticas públicas. As descrições e avaliações dessas redes de políticas são institucionais e, apesar de certa similaridade em regras, normas, leis e algumas convenções, elas têm diferenças em algumas bases estruturais. O trabalho comparativo está amparado em uma base de pesquisa participativa para avaliar os entraves e eficácias dos programas pertencentes a cada rede local. Os resultados identificaram diferenças estruturais e funcionais nas redes de políticas de segurança alimentar dos três municípios analisados e que determinados fatores (como os graus de centralidade dos gestores locais e o nível de controle de recursos, entre outros) fazem a diferença para as eficácias dos programas, embora fatores funcionais sejam os que necessitem de aprimoramentos mais urgentes. Assim, o trabalho finaliza apontando novos rumos da gestão para que esses programas possam alcançar resultados mais positivos nos próximos anos.

**Palavras-chave:** Instituições. Redes. Gestão. Política pública. Segurança alimentar.

**Abstract:** *The purpose of this study is to describe and compare the main characteristics of the management of local public policy network that controls food safety in three municipalities in the state of Sao Paulo. These municipalities were chosen because they represent different population sizes and implement food safety programs that are structurally similar. Therefore, it is possible to identify their institutional and organizational barriers concerning the public policy networks. The descriptions and evaluations of these networks are institutional and, despite some similarity in rules, norms, laws, and conventions, there are differences in some organizational basis. The comparative study was based on a participatory research to evaluate the obstacles and effectiveness of each network program. The results identified structural and functional differences in the food safety policy network of the three cities investigated and indicated that structural factors (such as the degree of central control and level of resources among others) can influence the effectiveness of the programs although the functional factors are those that need more urgent improvements. The present study suggests ways that these programs can use to achieve more positive results in the coming years.*

**Keywords:** *Institutions. Networks. Management. Public Policy. Food security.*

## 1 Introdução

O objetivo principal deste trabalho é descrever e comparar as redes de políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) que foram criadas em três municípios do Estado de São Paulo (Campinas, Araraquara e Catanduva), identificando os respectivos entraves (similares e distintos). Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional ganharam grande

ímpeto no Brasil nos últimos 10 anos. Atualmente, essas políticas e seus programas de ação necessitam de diagnósticos sobre os entraves e as eficácias construídas, de modo a representar um salto qualitativo para seus desenvolvimentos. Entraves são fatores institucionais e organizacionais que dificultam as operacionalizações dos atores em programas de política

<sup>1</sup> Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Rod. Washington Luis, Km 235, Área Norte, CEP 13565-905, São Carlos, SP, e-mail: dflp@power.ufscar.br; manael77@yahoo.com.br

Recebido em 5/5/2010 – Aceito em 14/8/2011

Suporte financeiro: CNPq.

pública, bem como as captações de recursos. Fatores institucionais são regras, normas, convenções e rotinas que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades destes em obter recursos, se desenvolver e até permanecer na rede (ZEZZA; LLAMBI, 2001). Fatores organizacionais são recursos que facilitam as operações, dando funcionalidade à gestão arquitetada (NOHRIA, 1992).

Sabe-se que uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local. Podem existir diferenças entre as localidades em aspectos como: dinâmicas socioeconômicas locais, características sociodemográficas dos beneficiários, organizações das instituições públicas, formações dos servidores e competências dos gestores, etc. Esses e outros fatores podem qualificar distintamente as interações das redes formadas (PAULILLO, 2006).

Políticas públicas eficazes de segurança alimentar e nutricional local podem melhorar as condições de vida das famílias beneficiadas (não apenas no âmbito econômico, mas também em termos sociais, educacionais, políticos, ambientais e culturais). Os gestores das redes de políticas de segurança alimentar devem estar atentos para essas consequências e, assim, utilizar indicadores institucionais e organizacionais cada vez mais aprimorados. Indicadores institucionais e organizacionais de redes podem ajudar as programações e atividades que, por meio de mudanças e novas governanças, aprimorem essas políticas.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, há um item de revisão bibliográfica sobre as redes de políticas públicas locais sob a perspectiva teórica neoinstitucional. O item 3 apresenta a metodologia da pesquisa que pauta este artigo. O item 4 descreve e avalia as três redes locais de políticas de segurança alimentar que foram construídas e o item 5 apresenta uma análise comparativa das estruturas, funcionalidades e dos principais entraves de gestão das três redes locais de política pública de segurança alimentar.

## 2 Redes de políticas públicas locais e segurança alimentar

Uma série de programas de segurança alimentar e nutricional (SAN) começou a ser introduzida no Brasil desde 2000, como compra de produtos de agricultores locais para a merenda escolar, banco de alimentos, restaurantes populares, varejões da agricultura familiar, padarias populares, hortas comunitárias, etc. Esses programas foram estabelecidos localmente para enfrentar o desafio de alcançar um estágio de segurança alimentar de curto prazo em cada município, alinhando a população menos favorecida para condições mínimas de cidadania e, assim, começar a preparar as pessoas para novos horizontes de inclusão social. Esses programas locais

de SAN começaram a se conectar e formar redes de inclusão social no âmbito municipal (resultando em aumento da capacitação para determinados empregos, volta às escolas, organização das famílias, educação alimentar, primeiro emprego para jovens carentes, etc.) (PAULILLO, 2010).

A segurança alimentar vai além do acesso à renda porque deve ser reconhecida como recurso fundamental de inclusão social. Isso significa fazer com que as camadas sociais marginalizadas tenham acesso a recursos básicos da vida em sociedade (como emprego, educação, saúde, informação, etc.) e possam participar das decisões que afetam suas vidas. Este último aspecto é muito importante porque, com o avanço da globalização e a fragmentação do Estado, as agendas de decisões relevantes (em setores produtivos ou não produtivos) estão cada vez mais distantes e fechadas para grande parte dos empreendedores e trabalhadores.

As governanças ou redes de relacionamentos locais ganharam grande importância. O conceito de governança abarca em seu conteúdo abstrato, diferentes níveis de gestões de assuntos públicos, sendo destacado neste trabalho o subnacional (políticas públicas municipais). Segundo Burt (1992), a governança corresponde ao amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas. Cada regime apresenta um perfil organizacional, com seus próprios grupos e atores, procedimentos para tomadas de decisões, hierarquias, normas e convenções, concernentes às relações entre organizações ou atores econômicos, políticos e sociais (PAULILLO, 2000). Alguns exemplos de movimentos locais orquestrados para as formações dessas redes de inclusão social estão envolvendo zonas rurais e os grupos desfavorecidos como: 1) grupos de agricultores familiares com produção dirigida ao mercado institucional nacional (merendas das escolas municipais e estaduais, hospitais, creches, penitenciárias, etc.); 2) governos municipais com gestão participativa em áreas rurais e urbanas; 3) cooperativas ou consórcios de produtores e trabalhadores visando melhorias das condições de trabalho; e 4) associações de agricultores para venda de produtos no comércio justo internacional (redes *fair trade*); etc.

Uma rede de segurança alimentar formada localmente pode articular em torno de si um conjunto de empresas, associações de interesses, organizações não governamentais, cooperativas, agricultores, agências públicas estatais, prefeituras municipais, universidades, centros de pesquisa, etc. São as redes políticas locais que podem conceber soluções de segurança alimentar de modo singular e específico em cada região.

As redes seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre os atores que se conhecem e se reconhecem, trocam recursos,

negociam e partilham normas e interesses. Estas redes são conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, tendo influência nas elaborações das agendas de decisões (seja na prática da ação pública, seja na concorrência de mercado). Nas redes de política pública, as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições e as representações de interesses determinam as interações entre os atores (PAULILLO, 2002).

Desde a cúpula mundial da alimentação da FAO/ONU (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) em Roma (1997), as políticas de segurança alimentar devem estar ligadas a valores fundamentais da população, como: saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade (PAULILLO; PESSANHA, 2002). Todos esses valores podem ser socialmente construídos e compartilhados em redes de políticas de segurança alimentar, focadas na funcionalidade de mecanismos de governanças participativos localmente e na adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida. Estes valores é que sustentam o conceito mais amplo de segurança alimentar. Este é o conceito considerado no presente trabalho.

Programas municipais de segurança alimentar podem ser coordenados conjuntamente e, assim, formarem uma rede de política pública local. Os programas de segurança alimentar podem compor uma construção política e social entre atores públicos e, em alguns casos, privados que buscam recursos variados, como: informação, regras facilitadoras, controle das atividades, reputação e legitimidade perante outros atores, agilidade na tarefa, grau de centralidade na rede de trabalho, coesões relacionais e estruturais para a eficácia da mesma rede, etc. (PAULILLO, 2010; RHODES, 1992).

A maior complexidade da sociedade civil e o aumento da fragmentação de interesses em torno das ações dos governos (federais, estaduais e municipais) provocaram os surgimentos de formas organizacionais mais horizontais, cooperativas e flexíveis para a prática pública. Isso vem ocorrendo em diferentes áreas, como na segurança alimentar, saúde pública, na administração e defesa da concorrência, na educação, gestão de recursos hídricos, etc.

Essas novas formas transformaram-se em alternativas organizacionais dos atores públicos para orquestrar interesses e alcançar recursos cada vez mais eficazes (financeiros, organizacionais, tecnológicos, jurídicos, políticos, etc.) para a política pública (PAULILLO, 2002). Formadas por instituições que podem ser revistas a qualquer momento e relacionamentos cada vez mais complexos entre os atores, as redes são importantes para os avanços das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, porque interferem, no mínimo, em alguma etapa estratégica da execução, do processo de decisão e

também na reorientação da prática pública (ROMANO, 2001; PAULILLO, 2000).

As descrições e avaliações das redes de políticas públicas são institucionais. A teoria institucional, desde os anos 70, vem recebendo contribuições significativas de cientistas econômicos, políticos e sociológicos para compreender o processo de adaptação dos atores aos ambientes institucionais (SCOTT, 1995; HALL; TAYLOR, 1996). Estes ambientes tornam-se cada vez mais complexos, fragmentados (em interesses e recursos) e globalizados. Nessa perspectiva, o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediado pelas instituições nas quais se emoldura, tendo em vista que a instituição é algo maior que um simples órgão formal. As instituições são regras e normas e incluem também procedimentos operativos, acordos de comportamentos e convenções, que são fatores que modelam as decisões dos atores. No entanto, as instituições não geram comportamento por iniciativa própria. Assim, se as instituições são relevantes para os processos de constituição e desenvolvimento de políticas públicas, ao mesmo tempo, os comportamentos dos atores e as governanças (ou redes) podem influenciar as mudanças. Este posicionamento é central para os teóricos neoinstitucionais (PAULILLO, 2002).

Rede é uma forma organizacional alternativa que ganha sustentação conceitual por causa do conjunto de novas contribuições que autores neoinstitucionais fizeram. Wasserman e Faust (1994) afirmam que, para desenvolver a análise de redes, o importante não é o agente, mas sim uma entidade que consiste em grupos de indivíduos e os elos entre eles. Os atores de uma rede de política pública podem ser pessoas, subgrupos, grupos, associações, cooperativas, comunidades, agências públicas e órgãos do Estado, etc.

Estudar a ação pública a partir da abordagem de redes significa: 1) dispor, no mesmo plano de análise, dos atores estatais e não estatais, sendo os governos (locais, estaduais, agências públicas federais, comitês, etc.) avaliados como atores concretos que podem se diferenciar pelas funções (deliberativa ou regulatória) e pelos objetivos, com estratégias que podem até mesmo entrar em conflito; 2) considerar as políticas públicas a partir da base e não do alto, o que significa destacar o começo da ação pública (tomada da decisão e reformulação de problemas); e 3) resgatar a complexidade do setor público e da ação pública em políticas (como na alimentação escolar, na distribuição de alimentos para pessoas carentes, na inclusão digital, na assistência técnica rural territorial, na segurança pública local, na arbitragem da concorrência empresarial, etc.), pois, dentro de cada política pública podem operar muitas redes (PAULILLO, 2002).

As redes podem definir com maior profundidade as dificuldades organizacionais e os fatores de ineficácia

de uma política pública porque rompem com a preponderante visão linear e sequencial que prioriza a seguinte ordem de etapas: 1) emergência de um problema; 2) introdução na agenda; 3) formulação de soluções; e 4) decisão e início da implantação. Há um rompimento desta sequência, porque o destaque é para o início da implantação da política, em que as decisões são tomadas e os problemas reformulados (ROMANO, 2001, p. 217).

Eficácias de políticas públicas ou de programas de segurança alimentar devem ser avaliadas a partir dessa quarta fase, por meio das verificações das formas de institucionalização e de integração dos atores participantes e da estabilidade, abertura e coesão que pode ocorrer em cada rede formada nos locais de intervenção.

Existem diversas propriedades estruturais que auxiliam os analistas a desvendarem os aspectos presentes nas complexas relações entre atores em rede. Nas redes de políticas públicas, essas propriedades, quando examinadas, podem levantar proposições para correção de rumo ou até uma reestruturação mais profunda. Para esse objetivo, Wasserman e Faust (1994) destacam as seguintes propriedades estruturais: a) grau de centralidade; b) centralidade por proximidade; c) coesão relacional; d) coesão estrutural; e) equivalência estrutural; e f) densidade. O presente trabalho utiliza os conceitos de grau de centralidade, de centralidades por proximidade e por intermediação e de densidade para compreender e, posteriormente, comparar as ações e posicionamentos dos coordenadores das redes de políticas locais de segurança alimentar e nutricional (SAN). O posicionamento do coordenador já é um primeiro passo para compreender a estrutura da rede formada. A densidade institucional também servirá para comparar as estruturas das redes de políticas locais de SAN dos três municípios selecionados para a pesquisa. Os outros indicadores são os seguintes: a) concessão de *status* público a terceiros na coordenação de programas de SAN; b) reputação do coordenador na rede; c) tipo de focalização da rede de políticas de SAN que foi formada; d) existências de parceiros dos coordenadores para a execução da política pública; e) recursos envolvidos pelo coordenador; e, enfim, f) a estrutura da rede.

A centralidade é um dos índices que fornecem a proeminência ou a importância de um ator na rede social, pois é a medida para a qual um ator tem acesso a recursos, poder e informação. Por esse ângulo, um ator proeminente é aquele que está envolvido em relações com outros atores, o que o torna mais visível para outros. Os autores esclarecem que um indivíduo é central em uma rede quando pode comunicar-se diretamente com muitos outros, ou está próximo de muitos atores ou, ainda, quando há muitos atores que

o utilizam como intermediário em suas comunicações (FELTRE; PAULILLO, 2010).

Wasserman e Faust (1994) discutem as mais importantes centralidades: a) a mensurada em termos de grau; b) de proximidade; c) de intermediação; e d) de informação.

A centralidade de proximidade (*closeness centrality*) refere-se ao quanto um ator precisa percorrer para alcançar os outros elos da rede, e quanto menor for esse caminho, maior a sua centralidade na rede. A centralidade de intermediação (*betweenness centrality*) é um índice que apresenta o quanto um ator atua como ponte, facilitando o fluxo de informação em uma determinada rede, ou seja, o poder que ele tem de controlar as informações que circulam na rede e o trajeto que elas podem percorrer. A centralidade de informação (*information centrality*) foca na informação contida em todos os caminhos que se originam de um ator específico. A centralidade de grau (*degree centrality*) é um conceito que remete ao número de contatos diretos que um ator mantém em uma rede dividido pelo número de contatos possíveis desse mesmo ator. Segundo Tomaél e Marteleto (2006), é o conceito que mede o nível de comunicação de um ator em rede. Se um ator recebe muita informação – ligações direcionadas a ele – diz-se que ele é proeminente ou tem prestígio na rede, ou seja, muitos outros atores buscam compartilhar informações com ele e isso pode indicar sua importância ou reputação (A **reputação** de cada membro (individual ou coletivo) é determinada pelos recursos conquistados, pela concessão de *status* público pelo poder público encarregado da política e pela chancela dos demais atores privados. A reputação também está diretamente associada a atributos como caráter, habilidades e confiança dos indivíduos e é muito importante sob condições de incerteza e trocas customizadas, além de salvaguardar as trocas por meio de redução de incertezas, uma vez que propicia informações sobre a confiabilidade e a benevolência de outrem).

Quanto ao conceito de densidade, Alejandro e Norman (2005 apud Feltre e Paulillo, 2010), definem como [...] uma medida expressa em percentuais referente ao coeficiente entre as relações existentes e as possíveis na rede. Assim, quanto maior for esse número ou mais próximo de um, maior a densidade e a comunicação direta entre os atores. A densidade reflete também o compartilhamento de informação na rede. Se a densidade for baixa, as conexões também o serão e, portanto, esse compartilhamento será reduzido.

### 3 Metodologia da pesquisa

Nesta pesquisa são analisadas as redes de políticas de segurança alimentar em Campinas, Araraquara e Catanduva (municípios com tamanhos populacionais

diferentes), envolvendo programas similares (como os de aquisições de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, varejões populares, etc.). Apesar dessa similaridade institucional (em regras, normas, etc.) entre os programas, as redes locais em si são diferenciadas desde suas estruturações.

Entre os casos apresentados, a gestão centralizada das políticas de SAN do município de Araraquara-SP ocorre no âmbito da Secretaria de Projetos e Ações da Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar, na qual os programas desenvolvidos enfocam o abastecimento local e a inserção social de agricultores familiares. Ela distingue-se da gestão descentralizada de Campinas-SP, que foi desenvolvida a partir da celebração de um termo de convênio com a CEASA (Central de Abastecimento de Campinas) e que articula várias secretarias e órgãos municipais e organizações civis visando o desenvolvimento dos Programas de Segurança Alimentar (PSA) do município, enfocando não apenas as boas práticas de consumo e de produção e abastecimento como também os desenvolvimentos de atividades educacionais e pedagógicas inter-relacionadas. Em Campinas os programas foram criados por uma política cujo norte é o abastecimento e não a inclusão da agricultura familiar. Caso isso ocorra em algum momento, será consequência das atividades de melhoria do abastecimento alimentar para a população carente do município e não o contrário, o que não deixa de ter conotação social, embora não focalize primordialmente o setor rural e a agricultura familiar. Quando isso ocorre é porque ocorreu alguma brecha institucional para a inclusão de agricultores no fornecimento do alimento. Já a política de segurança alimentar de Catanduva é bem recente (três anos) e se encontra ainda em fase inicial de construir determinadas rotinas organizacionais, não abarcando produtores rurais em seus programas ou redes de inclusão (sejam agricultores familiares ou não).

Essas distinções são consequências das governanças estabelecidas em cada uma das redes locais de SAN. São governanças que privilegiam determinados atores e interesses em detrimento de outros e, com isso, trazem consequências para a conformação da inclusão social em cada município. É por isso que o objeto de estudo neste trabalho é cada rede local construída com políticas municipais de SAN.

Uma rede é distinta de outra, mas quando submetidas à mesma política pública podem contribuir para o mesmo objetivo (como a inclusão de agricultores familiares, distribuição de alimentos aos pobres, novas atividades para as famílias beneficiadas em determinada rede – como culturais, esportivas, etc.). Uma das questões do presente trabalho é mostrar por que as redes locais muitas vezes contribuem

diferentemente para os desafios da inclusão social e da segurança alimentar municipal, mesmo que oriundas do mesmo arcabouço institucional (seja federal ou estadual).

O marco teórico definido para o desenvolvimento deste trabalho é o neoinstitucional com corte analítico em políticas públicas, mantendo diálogo com a abordagem de redes de políticas. Para a investigação e análise dos dados, tomou-se emprestada a noção de políticas públicas como sistema de ação e de conhecimento, defendida por diversos autores. Müller (1994) identifica nas políticas públicas a criação de um espaço de trocas sinalizadas entre atores, constitutivo de relações de poder instituídas em função de recursos mobilizados. Por esta definição, delimita-se o conjunto de agentes e de organizações que interagem de maneira regular, num período determinado de implementação de ações públicas, com o objetivo de influenciar a formação e a colocação em prática de medidas e decisões que devem advir do poder público.

A observação participante, técnica derivada da Antropologia, bem como a montagem de diários de campo (WHITAKER, 2002) compôs um instrumento precioso de coleta de dados e análise de situações concretas. Foram registradas, em diários de campo, as experiências de políticas públicas dos municípios selecionados para o Estado de São Paulo.

Complementando essas técnicas, levantaram-se dados secundários, tanto os disponíveis em banco de dados oficiais quanto aqueles contidos nas atas dos conselhos municipais (rural, educação e saúde), nas peças orçamentárias municipais e demais documentos oficiais de âmbito local. 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, delineando caminhos para formulação de redes de proteção e cooperação locais na temática da segurança alimentar que visam à inclusão social. Foram aplicados questionários com o objetivo de montar um banco de dados para retratar os programas desenvolvidos em cada localidade selecionada para a pesquisa no Estado de São Paulo (delimitadas conforme o tamanho populacional: grande município – com população acima de 500 mil habitantes, médio município – entre 100 e 500 mil, e pequeno município - abaixo de 100 mil), seus responsáveis, suas características, seus beneficiários e a abrangência das pesquisas de campo realizadas nos âmbitos dos funcionamentos e gestões dos programas. O Estado de São Paulo foi escolhido por conter municípios que já amadureceram seus programas de segurança alimentar.

## **4 Análise comparativa das redes de políticas públicas de segurança alimentar nos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva**

### **4.1 Rede de política pública de segurança alimentar de Campinas**

Os Programas de Segurança Alimentar (PSA) de Campinas-SP (Merenda Escolar, Banco de Alimentos, Prato Cheio e Hortas Comunitárias) são coordenados pela CEASA (Centrais de Abastecimento de Campinas). A CEASA local centraliza as principais ligações da rede política de SAN de Campinas por meio de quatro programas que podem estar em conexão (direta ou indireta) por meio da equipe gestora. Há, portanto, um grau de centralidade relevante nessa rede.

A justificativa da prefeitura para essa disposição organizacional centralizada (sob a coordenação da CEASA) é o ganho de eficácia na rede, isto é, num campo de gestão integrada dos programas de segurança alimentar e nutricional (SAN). Assim, a prefeitura do município optou pela rede sob a coordenação da CEASA por causa da facilidade de operacionalização de programas de políticas públicas voltados para a população carente e que envolvia distribuição de alimentos e necessidade de monitoramento contínuo. A prefeitura alegou, desde o primeiro momento de montagem da referida rede, que a CEASA teria a seu favor a localização e as instalações físicas mais adequadas para gerenciar os canais de suprimento logístico dos programas e, também, pela experiência no campo da produção agrícola e do abastecimento alimentar. É uma justificativa técnica para uma coordenação de uma rede política. A linguagem adotada reflete a estratégia da prefeitura de, mesmo aceitando parcerias, manter um forte grau de controle sobre a rede por meio de uma justificativa de maior eficácia, portanto, muito técnica. Esse ponto foi crucial no discurso da prefeitura local para evitar a perda de controle organizacional, além de manter uma densidade institucional baixa. Com densidade baixa, os contatos entre os membros dessa rede de SAN são menores. Isso facilita o processo de controle do coordenador (CEASA), mesmo numa rede criada para elevar a assistência social às famílias carentes e criar maior acessibilidade de alimentos (em preço e qualidade) num vasto território municipal (A CEASA de Campinas Está localizada num dos corredores mais importantes do País (rodovia Dom Pedro I, a 100 km de São Paulo) e com acesso às principais estradas interestaduais e ao Aeroporto de Viracopos. Em uma área de 500 mil m<sup>2</sup>, a Central conta com 964 atacadistas com grande variedade e mix completo de produtos hortifrutigranjeiros, cereais, flores, plantas,

paisagismo e acessórios para jardinagem, floricultura e decorações. Ou seja, antes de se tornar a coordenadora de uma rede política de SAN (desenvolvendo, junto com outros órgãos municipais, diversos projetos como a Alimentação Escolar, o Banco de Alimentos, as Hortas Comunitárias e o Prato Cheio), a CEASA já era uma coordenadora de redes).

Esse perfil técnico da CEASA facilitou o processo de constituição da política pública de segurança alimentar da prefeitura de Campinas. As decisões e os inícios das implantações dos programas foram mais rápidos porque a prática organizacional da CEASA foi usada. Uma rede política foi criada a partir do momento em que os programas de SAN foram transferidos para a gestão da CEASA.

Romano (2001, p. 217) diz que a importância da rede está no rompimento da sequência clássica do processo de constituição da política pública, porque se vai direto para o início de implantação, em que as decisões são tomadas e os problemas reformulados. Em Campinas isso ocorreu com a transferência de responsabilidade de todo esse processo para a CEASA. Enfim, quando a CEASA recebeu a incumbência de fazer a gestão dos programas de SAN de Campinas, estava decidido que seria sob a forma organizacional em rede, isto é, uma forma menos hierárquica, mais flexível e cooperativa do que a coordenação que seria exercida pela prefeitura local.

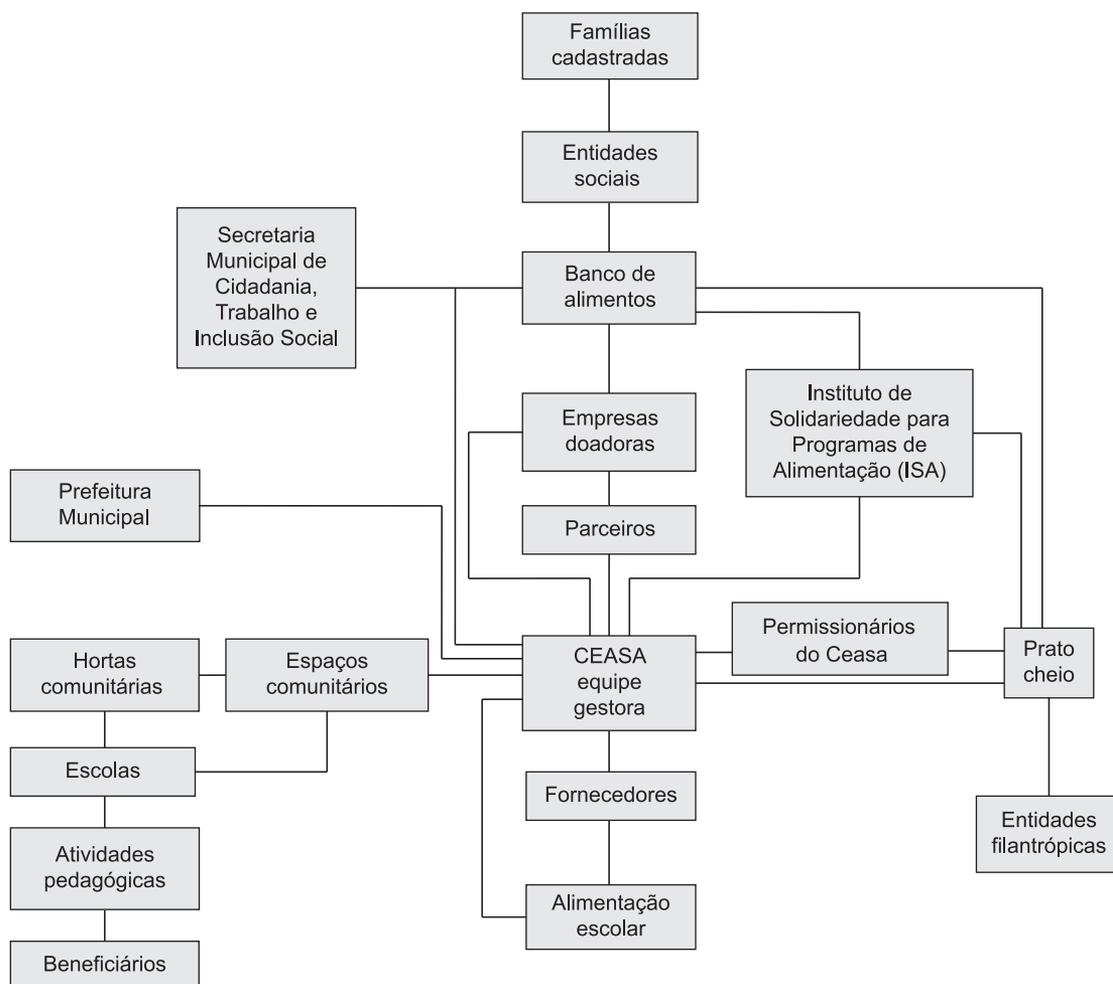
O investimento no Programa Municipal de Alimentação Escolar aumentou 70%, entre 2004 e 2009. Entre as melhorias, este aumento garantiu, em 2007, cerca de 28% mais frutas, verduras e legumes do que em 2006 (As merendas das 362 escolas, municipais e estaduais, e das 150 salas de aulas de jovens e adultos de Campinas são realizadas pela Ceasa em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. São, em média, 164 mil refeições por dia, com 15 tipos de cardápios que priorizam os alimentos in natura com mais frutas, verduras e legumes. A alimentação escolar de Campinas tem, hoje, maior controle de qualidade na aquisição, logística e preparação dos alimentos. Esse programa desenvolve, ainda, projetos especiais, como: a) o de melhorar a qualidade de vida dos escolares diabéticos e com intolerância à lactose; b) introduzir ações de alimentação saudável nas Cemeis e Emeis (crianças de 4 meses a 5 anos); c) conscientizar os responsáveis pelos estudantes sobre como é desenvolvido o Programa; e d) promover qualidade de vida por meio de orientação e acompanhamento nutricional). O Banco Municipal de Alimentos funciona na Ceasa-Campinas e é mais um instrumento de combate à fome e ao desperdício na cidade. O órgão coleta e analisa tecnicamente e distribui alimentos a 150 entidades assistenciais da cidade que atendem cerca de 30 mil pessoas. O projeto é desenvolvido em conjunto com a Secretaria Municipal de Cidadania,

Trabalho, Assistência e Inclusão Social e gerido por um conselho formado por representantes de empresários, do poder público e de ONGs.

Desde agosto de 2005, o Banco de Alimentos faz também a análise técnica e a distribuição das cestas básicas do Programa Prato Cheio Campinas da Prefeitura. Este Programa atende mais de 6 mil famílias com cestas básicas mensais em cerca de 60 bairros carentes do município. O Programa Prato Cheio distribui também sacolas semanais de frutas, verduras e legumes, doados pelos atacadistas da Ceasa ao Instituto de Solidariedade Alimentar (ISA) que funciona na Central. As doações de frutas e hortaliças dos permissionários (Permissionários são os comerciantes e produtores que têm permissão para comercializar seus produtos nas dependências da CEASA Campinas-SP) da Ceasa somam R\$ 2,4 milhões por ano e beneficiam, em média, 12.500 famílias em cerca de 80 bairros.

A Ceasa-Campinas, as secretarias e órgãos da prefeitura municipal atuam juntos no Programa Municipal de Hortas Comunitárias. A gestão em rede da CEASA de Campinas tem propiciado parcerias

com secretarias, institutos, órgãos municipais, associações de bairros e com os permissionários da própria central de abastecimento. Há uma maior integração e frequência das relações entre o Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (ISA) - responsável pelo programa Prato Cheio e o Banco de Alimentos - e os beneficiários. A Figura 1 traz o desenho da rede política formada a partir dos programas de segurança alimentar, suas conexões principais e secundárias e os principais atores. A rede de políticas de SAN de Campinas é muito centralizada. A CEASA de Campinas é o ator que apresenta o maior número de ligações entre os atores participantes dos programas. A Figura 1 mostra um total de dez conexões da CEASA, indicando que este é o ator central da rede de Campinas, seguido por cinco conexões da coordenadoria do Prato Cheio, quatro do Banco de Alimentos e três do Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (ISA). Os demais atores da rede não possuem mais que duas conexões permanentes e que influenciam a dinâmica dessa rede de política de segurança alimentar.



**Figura 1.** Rede de Política Pública de Segurança Alimentar no Município de Campinas. Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.

O grau de centralidade já é um primeiro indicador de que a CEASA é o ator principal da rede de SAN de Campinas, exercendo o papel de coordenador centralizador. O Banco de Alimentos e o Prato Cheio são atores que apresentam mais conexões porque eles têm funções de recebimento e de entrega de alimentos. Isso não significa que possuem mais influências na dinâmica da rede que o ISA. As conexões do ISA visam manter o controle e aprimorar a coordenação do fluxo alimentar para os dois programas de SAN destacados (Banco de alimentos e Prato Cheio).

Quando se considera o controle e a qualidade dos vínculos, isso fica mais claro. A CEASA é o ator que possui os maiores recursos de controle da rede. Entre os principais recursos estão: sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenações das reuniões dos programas de alimentação escolar, prato cheio e hortas nas escolas e comunitárias, etc. A acumulação dessas funções facilita o desenvolvimento de sua reputação como ator principal, desde que este execute as regras e normas combinadas. Como isso vem acontecendo, a reputação de ator coordenador vem se mantendo entre os demais participantes dos programas de segurança alimentar da cidade. A densidade estrutural da rede deve-se à coordenação centralizadora da CEASA. O Quadro 1 define, sinteticamente, as importâncias das principais características da rede de SAN de Campinas.

## 4.2 Rede de políticas públicas de segurança alimentar de Araraquara

Araraquara é um caso de rede de política de SAN construída como alternativa institucional para incluir agricultores familiares locais (assentados ou

dos complexos agroindustriais tradicionais). Nesse município, participam cerca de oitenta pequenos agricultores familiares (entre produtores assentados e integrados aos complexos agroindustriais tradicionais). A rede construída tem como polo dinâmico o Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal (PAA), tendo como principais articulações ou elos o programa de alimentação escolar local e o banco de alimentos, além de outros programas de desenvolvimento agrícola do município.

Nesse município, como uma forma de contemplar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores rurais na agenda municipal, a prefeitura local desenvolveu parcerias com o Governo Federal para cumprir dois objetivos: 1) venda direta de produtores rurais aos consumidores locais (com os Programas de Feira do Produtor, Direto do Campo, Programa de Aquisição de Alimentos Locais do Governo Federal); e 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 políticas de segurança alimentar do município de Araraquara funcionam sob uma rede de coordenação que é bem centralizada por um órgão da prefeitura municipal, mas conta com três gerências com relativa autonomia, o que confere agilidade considerável quando comparada à rede de Catanduva, conforme mostra a Figura 2. 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 o município de Araraquara passou a se inscrever em vários editais do Ministério de Desenvolvimento Social com a finalidade de obter

**Quadro 1.** Principais características da rede de políticas de SAN de Campinas.

Indicadores	Características da rede
Nível de controle dos recursos	Muito forte
Principais recursos de controle do coordenador	Sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenações das reuniões dos programas de alimentação escolar, etc.
Grau de centralidade do coordenador	10
Centralidade de proximidade do coordenador	Forte
Centralidade de intermediação do coordenador	Forte
Estrutura da rede	Centralizada
Densidade <sup>1</sup>	0,157 (15,7%)
Reputação do coordenador	Forte
Concessão de <i>status</i> público a terceiros	Fraco
Focalização nos programas	Assistência social às famílias carentes e acessibilidade dos alimentos (preço e qualidade).
Parceiros para execução	Sim

<sup>1</sup>A densidade da rede é uma medida estrutural que expressa um percentual referente ao coeficiente entre as relações existentes e os possíveis (SACOMANO, 2004). Ela reflete o compartilhamento de informações na rede, em que, se a densidade for baixa (próxima de zero), o compartilhamento será reduzido. Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.

financiamento para um conjunto de iniciativas que visam à inclusão de pessoas produtivas (da agricultura familiar até as hortas urbanas). O princípio desse processo de inclusão é a destinação de alimentos a pessoas em estado de insegurança alimentar e também em estados de segurança alimentar.

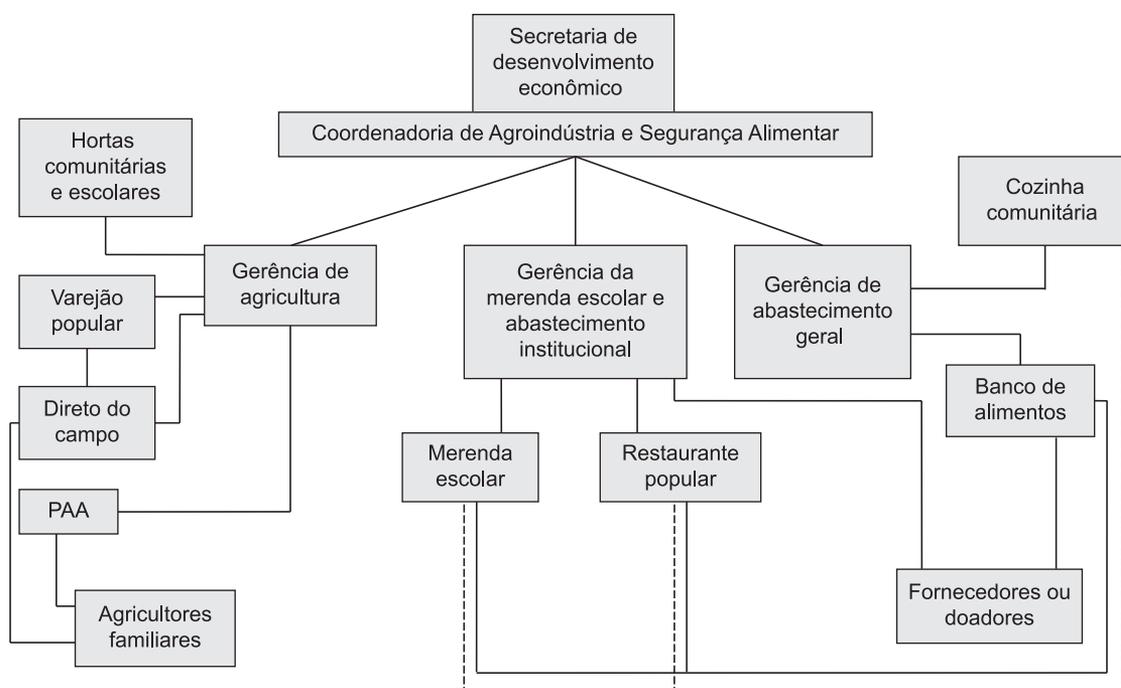
A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar está submetida à Secretaria de Desenvolvimento do município. As três gerências criadas pela coordenadoria de agroindústria e segurança alimentar, cada uma responsável por um conjunto de programas, são as seguintes: da Agricultura; da Merenda Escolar e Abastecimento; e, por último, a de Abastecimento Institucional Geral.

Diferentemente da rede de políticas de SAN de Campinas, a de Araraquara é descentralizada em três agências que são muito autônomas e ativas. A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar é o ator que apresenta o maior número de ligações entre os participantes da rede de programas locais de SAN porque ela conecta as três gerências coordenadoras. Entre as gerências, a de agricultura é que possui mais conexões, justamente porque ela é responsável pelo maior número de programas de SAN de Araraquara (quatro, que são o PAA, o direto do campo, o varejão popular e o programa de hortas). Mas é seguida bem de perto pelas outras duas gerências (de abastecimento geral e institucional), que possuem, respectivamente, três conexões. Os demais atores da rede não possuem mais que duas

conexões permanentes e que influenciam a dinâmica dessa rede de política de segurança alimentar.

O grau de centralidade já é um primeiro indicador de que a coordenadoria de SAN e suas três agências coordenam totalmente a rede de SAN de Araraquara. O banco de alimentos e o restaurante popular são atores que apresentam três conexões cada e que, assim, são os que possuem uma influência secundária na dinâmica da rede. São conexões do ISA e visam manter a coordenação do fluxo alimentar para dois públicos (agricultores familiares e população urbana carente) e não exclusivamente aos agricultores (como são os casos do direto do campo, PAA, varejão popular – todos com duas conexões cada).

Quando se considera o controle e a qualidade dos vínculos, isso fica mais claro. A coordenadoria local de SAN (que recebeu legitimidade do poder local, a designação da prefeitura municipal) é o ator que possui os maiores recursos de controle da rede. Entre os principais recursos estão: sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenações das reuniões dos programas de alimentação escolar, prato cheio e hortas nas escolas e comunitárias, etc. As acumulações dessas funções facilitam o desenvolvimento de sua reputação como ator principal, desde que este execute as regras e normas combinadas. Como isso vem acontecendo, a reputação de ator coordenador para a Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar de Araraquara vem se mantendo entre os atores participantes dos



**Figura 2. Rede Política de Segurança Alimentar no Município de Araraquara-SP.** Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.

programas de SAN do município por causa dos trabalhos eficazes das três gerências (abastecimento geral, agricultura, merenda escolar e abastecimento institucional), centralizadoras e bem próximas dos atores participantes de cada programa local de SAN. E a densidade estrutural (número de vínculos existentes em relação aos possíveis) da rede existe e pesa na dinâmica dessa rede por causa da coordenadoria de agroindústria e de segurança alimentar. Este indicador importa bastante para compreender a estrutura e operação da rede de Araraquara. Ela é a rede de SAN mais densa das três analisadas neste trabalho, com 0,24 (24% das ligações possíveis e ativas). Pode estar longe dos 100% (ou 1), mas, para o campo de atuação de políticas de segurança alimentar no Brasil (muito recente e pouco conceituado entre os agentes públicos locais), é, na atualidade, significativo. Basta compará-lo às densidades das redes de SAN de Campinas (15,7%) e de Catanduva (16,3%). O Quadro 2 define, sinteticamente, as importâncias das principais características da rede de SAN de Araraquara.

### 4.3 Rede de políticas públicas de segurança alimentar de Catanduva

As construções dos programas municipais de segurança alimentar em Catanduva começaram em 2006 e tiveram como foco inicial o desenvolvimento educacional das crianças e adolescentes no tema. Inicialmente, o objeto de intervenção foi a rede de alimentação escolar do município. Realizaram-se também parcerias com a coordenadoria do meio ambiente e a associação de pequenos produtores rurais, que já buscavam realizar ações de escoamento alternativos da produção agrícola dos produtores familiares no município e região e sua capacitação. O intuito inicial era de inserir os produtos desses

produtores na merenda escolar, promover cursos de capacitação e construir caminhos alternativos para escoamento da produção agrícola familiar do município.

No caso específico da agricultura, a rede de trabalho ampliou a intervenção com a realização de programas mais específicos voltados para a agricultura familiar e os trabalhadores rurais. Esses programas específicos promoveram uma estreita ligação entre as áreas de produção e da educação, à medida que envolveram os agricultores familiares na rede de fornecimento de produtos para a merenda escolar e em cursos de capacitação de produtores e trabalhadores rurais. Nesse primeiro momento, as políticas locais de segurança alimentar contemplaram o segmento da produção de alimentos local com o mercado institucional da merenda escolar.

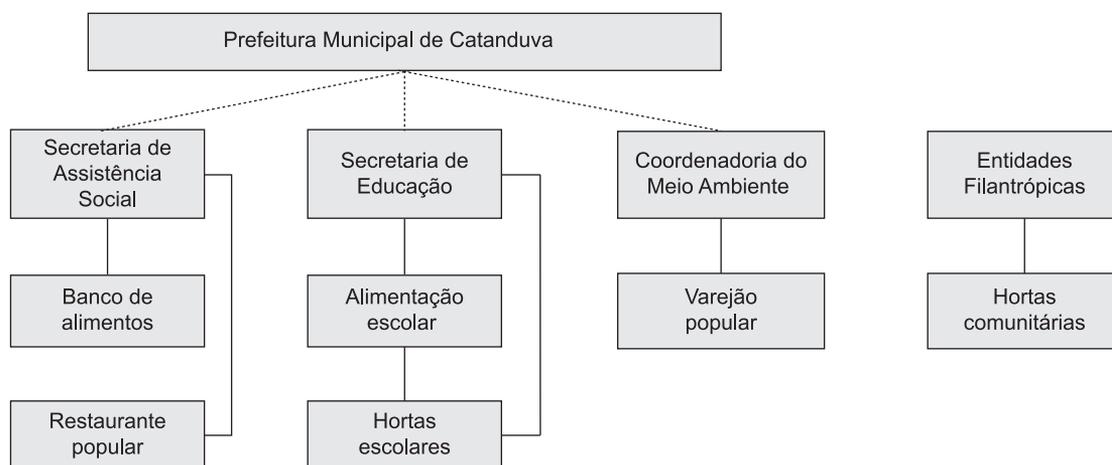
As execuções desses tipos de programas abriram espaços para os envolvimento dos atores rurais e demais organizações que comercializam e manipulam alimentos (além da associação da agricultura familiar, empresas industriais alimentares, supermercados, restaurantes, mercearias, etc.) na consolidação de um banco de alimentos local e de varejo popular no município.

O desenho sintético da rede política de SAN de Catanduva (Figura 3) mostra que, diferentemente de Araraquara, não há uma organização da prefeitura que centralize as ações dos programas. O maior número de ligações está em duas secretarias (educação e assistência social). A ligação secundária com a prefeitura é justificada, tanto para as duas secretarias como para a própria coordenadoria de meio ambiente, porque a prefeitura de Catanduva delega poderes de coordenação específicos para cada secretaria e seus programas, legitimando as respectivas funções de controle e relações de interesse. Isso permite que o gabinete civil da prefeitura fique distante, apenas

**Quadro 2.** Principais características da rede de políticas de SAN de Araraquara.

Indicadores	Características da rede
Nível de controle dos recursos	Forte
Principais recursos de controle do coordenador	Sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenações das reuniões dos programas de alimentação escolar, prato cheio e hortas nas escolas e comunitárias, etc.
Grau de centralidade	3
Centralidade de proximidade do coordenador	Moderado
Centralidade de intermediação do coordenador	Moderada
Estrutura da rede	Descentralizada
Densidade	0,241 (24%)
Reputação do coordenador	Forte
Concessão de <i>status</i> público a terceiros	Fraco
Focalização da rede	Inserção da agricultura familiar
Parceiros para execução	Não

Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.



**Figura 3.** Rede de Política de Segurança Alimentar no Município de Catanduva-SP. Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.

**Quadro 3.** Principais características da rede de políticas de SAN de Catanduva.

Indicadores	Características da rede
Nível de controle dos recursos	Moderado
Principais recursos de controle do coordenador	Sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenações das reuniões dos programas de alimentação escolar, articulação com doadores do banco de alimentos
Grau de centralidade do coordenador	3
Centralidade de proximidade do coordenador	Forte
Centralidade de intermediação do coordenador	Forte
Estrutura da rede	Descentralizada
Densidade	0,163 (16,3%)
Reputação do coordenador	Forte
Concessão de <i>status</i> público a terceiros	Forte
Focalização nos programas	Educação aos alunos e assistência social às famílias carentes
Parceiros para execução	Sim

Fonte: elaborado pelos autores a partir de pesquisas de campo.

acompanhando o desempenho de cada programa para concluir por meio de avaliações anuais.

A estrutura da rede de SAN de Catanduva difere da centralização de Araraquara (com a coordenadoria de agroindústria e segurança alimentar) e de Campinas (com a CEASA, bem mais autônoma e administradora dos contratos realizados para abastecimentos das redes de SAN do referido município). Vale notar, como exemplo, que a gestão integrada da merenda escolar está relacionada somente à secretaria de educação, tendo um número de contatos que é mínimo (apenas dois, pois além da secretaria de educação ela se relaciona com o programa de hortas escolares). Os programas de SAN de Catanduva possuem fluxos e controles que não se cruzam, mostrando que se há coesão, é apenas relacional (isto é, com melhora da qualidade da conexão ao longo do tempo). Enfim, uma coesão estrutural nessa rede de SAN está mais distante de acontecer.

Apesar da estrutura descentralizada (com grau três de centralidade, o menor grau das três redes analisadas), a proximidade e a intermediação relevantes permitiram que a prefeitura municipal construísse reputação considerável para coordenar essa dinâmica de política pública local de SAN. A chave do processo foi executar a rede de programas com parceiros, concedendo *status* público para entidades filantrópicas para construir o programa de hortas comunitárias. Isso não abalou as centralidades de intermediação e de proximidade. Pelo contrário, potencializou. Isso não gera um paradoxo organizacional para este caso porque a rede de Catanduva é pequena, para um município com população inferior a 100 mil habitantes. Somente para municípios pequenos essa alternativa pode ser eficaz. O Quadro 3 define, sinteticamente, as importâncias das principais características da rede de SAN de Catanduva.

**Quadro 4.** Síntese comparativa das redes de políticas de segurança alimentar nos municípios de Araraquara, Campinas e Catanduva no período 2007-2008: Principais características e entraves similares e distintos.

<b>Características</b>	<b>Araraquara</b>	<b>Campinas</b>	<b>Catanduva</b>
<b>Estrutura</b>	<b>Descentralizada</b>	<b>Centralizada</b>	<b>Descentralizada</b>
Ator Coordenador	Prefeitura (coordenadoria de agroindústria e segurança alimentar)	Ceasa	Secretarias municipais e organizações filantrópicas e religiosas
Parceiros p/ Execução	Não	Sim	Sim
Grau de centralidade do coordenador	3	10	3
Nível de controle de recursos do coordenador	Forte	Muito forte	Moderado
Densidade Estrutural	0,241 (24%)	0,157 (15,7%)	0,163 (16,3%)
Focalização do programa de SAN	Inserção da agricultura familiar	Assistência social às famílias carentes e acessibilidade dos alimentos (preço e qualidade)	Educação aos alunos e assistência social às famílias carentes
Concessão de <i>status</i> público a terceiros na coordenação de programas	Fraco	Fraco	Forte
Reputação do coordenador	Forte	Forte	Forte
<b>Programas SA</b>	<b>Entraves similares</b>	<b>Entraves similares</b>	<b>Entraves similares</b>
Alimentação escolar	Estrutura precária na cozinha e refeitórios em algumas escolas; falta de padronização do cardápio, não houve compra direta de produtores da região por falta de habilidade institucional no sistema de compra.	Não uniformidade de cardápios; condições inadequadas de refeitórios em algumas escolas e nas áreas de estoques; não inserção da agricultura familiar e falta de integração com outros programas municipais.	Cardápios não padronizados; Armazenamento precário nas escolas (geladeiras, freezer, estantes, entre outros).
Banco de alimentos	Pouca captação de produtos de fornecedores da cidade; falta de veículos para captação dos produtos; descontinuidades de campanhas em eventos sociais e esportivos; não uniformidade dos gêneros alimentícios entregues; os produtos são pouco processados (como geleias, molhos de tomates, etc.); participação pequena da população na doação de alimentos e de entidades com clubes sociais e esportivos; falta de cursos profissionalizantes no espaço do programa.	Reduzida captação de produtos de fornecedores da cidade; limitação dos veículos para captação dos produtos perecíveis; descontinuidades de campanhas em eventos sociais e esportivos; não há uniformidade dos gêneros alimentícios entregues; os produtos são pouco processados (como em geleias, molhos de tomates, etc.); participação pequena da população na doação de alimentos e de entidades com clubes sociais e esportivos e ausências de cursos profissionalizantes no espaço do programa.	Pouca captação de produtos de fornecedores da cidade; falta de veículos para transportes, envolvimento da população, nenhuma atividade educacional ou cursos profissionalizantes.
Restaurante popular	Acesso aos beneficiários; abrangência da parcela da população em insegurança alimentar atendida é insatisfatória; não utilização do programa e seu espaço para cursos de capacitação da população e qualificação de profissionais.	Baixa frequência de entregas às famílias, não atendimento ao total das entidades e famílias que demandam produtos.	Abrangência da parcela da população em insegurança alimentar atendida é insatisfatória; não utilização do programa e seu espaço para cursos de capacitação da população e qualificação de profissionais.

Fonte: elaboração dos autores a partir de pesquisa de campo.

Quadro 4. Continuação...

<b>Características</b>	<b>Araraquara</b>	<b>Campinas</b>	<b>Catanduva</b>
Hortas	Falta de mão de obra para trabalhar no local das hortas, falta de mobilização da população.	Falta de mão de obra para trabalhar no local das hortas; falta de mobilização da população.	Falta de capacitação específica da equipe gestora e dos profissionais envolvidos (professores, diretores e funcionários).
<b>Programas SA</b>	<b>Entraves distintos</b>	<b>Entraves distintos</b>	<b>Entraves distintos</b>
Alimentação escolar	Morosidade com que os pregões acontecem; atraso no pagamento de fornecedores; Reduzido índice de hortas escolares no total das escolas e participação do CAE restrito apenas à aprovação de compras.	Planejamento de consumo; terceirização de recursos humanos; disponibilidade de nutricionistas.	Cardápios não adaptados às necessidades específicas de diferentes públicos alvo e locais assistidos; Entrega em excesso de produtos e também em épocas desnecessárias (férias), desperdícios de produtos na realização de festas e alimentação de pessoas não aptas nas escolas, compra em excesso de alguns produtos e falta de controle da qualidade por parte de nutricionistas.
Banco de alimentos	Ínfima divulgação institucional; Atendimento esporádico às entidades; não atendimento ao total das entidades cadastradas.	Tipos de produtos (apenas não perecíveis); limitação no atendimento ao público alvo; frequência de doações; regularidade dos fornecedores; Operação com frequente capacidade ociosa; sem espaço para expansão do programa em relação a sua demanda; Infraestrutura não é adequada para produtos perecíveis.	Formas de acesso ao banco, espaço físico, equipamentos, divulgação institucional, mão de obra, Verbas próprias; Falta de integração com outros programas.
Restaurante popular	Morosidade do sistema de compra por pregão, ínfima divulgação à população; apenas um tipo de refeição no dia, apenas o almoço.	Limitação aos fornecedores da Ceasa; pouca divulgação institucional; falta de uniformidade no volume e nos produtos distribuídos; conscientização do processo pelos beneficiários; descontinuidades de campanhas em eventos sociais e esportivos; atendimento esporádico às entidades; os produtos são pouco processados, como geleias, molhos de tomates, etc.; falta de integração institucional.	
Hortas	Escassez de insumos (sementes, adubos, etc.), e de transporte para os técnicos da coordenadoria.	Escassez de transporte para os técnicos da coordenadoria.	Pouco engajamento da equipe gestoras no início do projeto; Morosidade para realização da infraestrutura; Falta de pessoal de apoio (estagiários); Não uniformização das atividades pedagógicas relacionadas ao programa pela Secretaria Municipal da Educação; Manutenção da maioria das hortas foi precária (tomadas pelo mato) e a expansão lenta do programa para toda a rede escolar.

Fonte: elaboração dos autores a partir de pesquisa de campo.

## 5 Conclusão

Existem diferenças estruturais e funcionais nas redes de políticas locais de segurança alimentar (SAN) dos três municípios analisados. No plano estrutural o grau de centralidade de cada coordenador é a primeira diferença observada entre as redes. A rede de Campinas é bem mais centralizada quando comparada com as outras. O coordenador de Campinas (CEASA local) possui 10 conexões, enquanto os coordenadores de Araraquara e Catanduva possuem três.

O grau de centralidade do agente coordenador da rede de Campinas é muito superior aos graus dos coordenadores das redes de SAN de Araraquara e Catanduva porque a estrutura operacional do CEASA local já estava montada para outras atividades (incluindo as comerciais). A administração manteve a rotina organizacional para errar menos com a implementação de programas sociais (que são mais complexos), como os de segurança alimentar. Em Araraquara, o grau de centralidade é bem menor porque a prefeitura montou uma estrutura com três gerências a partir de uma nova secretaria (criada para tratar especificamente de questões rurais, agroindustriais e de segurança alimentar). As gerências da rede de Araraquara estão encarregadas de monitorar e orientar todos os programas de segurança alimentar e nutricional (SAN) do município. Já em Catanduva, a descentralização é provocada muito mais pela falta de experiência e histórico (*path dependence*) da prefeitura na área de segurança alimentar e da falta de quantidade suficiente de profissionais competentes para esses programas de política pública. Importa salientar que não se verificou uma estratégia claramente internalizada na prefeitura local de descentralizar para alcançar resultados. Na falta de profissionais aptos, concede-se a orientação, monitoramento e fiscalização para outras entidades. Enfim, nota-se que a idéia é descentralizar para ter certos programas públicos de SAN que não aconteceriam de outra maneira. No caso do programa de hortas comunitárias de Catanduva, existem entidades filantrópicas que recebem *status* público da prefeitura para a execução, o que lhes confere legitimidade para levar adiante projetos de segurança alimentar. Isso não representou maior flexibilidade na operação do programa, justificativa muito empregada para situações de concessão do serviço de coordenação pelo poder executivo municipal.

O grau de centralidade é apenas o primeiro elemento útil na explicação das diferenças de posicionamento entre os coordenadores das três redes políticas locais observadas. Existem especificidades organizacionais que podem facilitar esse entendimento. As principais são as seguintes: a) concessão de *status* público para entidades locais realizarem gestões em programas; b) legitimidade alcançada por entidade privada entre o público beneficiário do respectivo programa; e

c) maior agilidade desses outros órgãos (privados sob *status* público) nas entregas de alimentos, diversos tipos de conduções das atividades dos programas, etc.

Sabe-se que a centralidade é um dos índices que fornece a proeminência ou a importância de um ator na rede, pois é a medida para a qual um ator tem acesso a recursos, poder e informação. Isso significa que o coordenador da rede política de SAN de Campinas tem mais recursos para gerir toda a estrutura organizacional criada para o desenvolvimento dos programas. No entanto, essa característica do coordenador da rede de Campinas não resulta em maior eficácia no processo de compartilhamento de informações entre os participantes dos programas.

A existência de maior centralidade na coordenação da rede política de SAN não impede o entrave da assimetria de informações, que é refletido pelo nível de densidade estrutural de cada rede. A rede política de SAN de Campinas não é mais densa que as redes de Araraquara e Catanduva, mesmo que seu coordenador tenha maior grau de centralidade no processo de gestão de toda a estrutura montada para os programas acontecerem.

As densidades das redes de Campinas e de Catanduva foram, respectivamente, 0,157 e 0,163 (caracterizando uma situação muito próxima), enquanto a da rede de Araraquara foi de 0,241 (bem superior às outras duas). Isso significa que, em Araraquara, há maior compartilhamento de informações entre os participantes da rede política local de SAN. A densidade é uma medida que expressa o coeficiente entre as relações existentes e as possíveis em uma rede. Ela reflete o tamanho do compartilhamento de informações nessas organizações complexas.

Essa medida de densidade mostra que o maior grau de centralidade do coordenador da rede de Campinas (CEASA) não resolve o problema da dificuldade do compartilhamento de informações entre os atores envolvidos. Esse problema é causado, no mínimo, pela grande extensão populacional e territorial desse município. E o envolvimento no futuro de um maior número de atores-chave e entidades na rede somente potencializará o problema da dificuldade do compartilhamento de informações caso o grau de centralidade do coordenador não diminua.

Mesmo com menor grau de centralidade do coordenador, a assimetria de informações na rede política de SAN de Catanduva acaba sendo menor que a da rede de Campinas. Assim, o presente trabalho abre uma interessante hipótese para estudos futuros, ao indicar que um elevado grau de centralidade do coordenador não impede que assimetrias de informações sejam geradas em redes de políticas de SAN em municípios muito extensos (territorial e populacionalmente).

O Quadro 4 mostra, de modo resumido, os entraves organizacionais e institucionais de cada programa de

SAN construído nos três municípios pesquisados. É possível verificar que, para todas as redes analisadas, existem similaridades, independentemente das diferenças entre as características estruturais principais (como os graus de centralidade dos coordenadores, as centralidades de proximidade e de intermediação, as densidades estruturais das redes políticas formadas, etc.).

No caso do programa de alimentação escolar, nos três municípios ocorre a falta de padronização dos cardápios e existem condições inadequadas de armazenamento e falta de equipamentos adequados ou avançados de cozinhas, o mesmo acontecendo nos refeitórios das escolas. Não há um indicativo de que o grau de centralidade de um ator ou então uma descentralização da gestão de atividades de monitoramento ou de decisões resolva esses problemas. Enfim, algumas deficiências e entraves organizacionais independem do grau de centralidade do coordenador e do nível de densidade. Essas medidas estruturais de redes não removem problemas que se resolvem com os aprimoramentos dos atributos funcionais de rede. Enfim, são atributos funcionais que faltam nas redes de políticas de SAN pesquisadas e estes atributos é que podem ajudar a acabar com determinados entraves.

Nos bancos de alimentos essa situação se repetiu. Existem disfunções comuns entre as redes e o grau de centralidade nada resolve. A falta de uma rotina ou frequência para doações existe em todos os municípios pesquisados, assim como a escassez de produtos pouco processados e de equipamentos disponíveis para cada banco operar (como veículos de transporte, módulos de armazenamento, centrífugas, liquidificadores e outras máquinas leves). Enfim, esses são problemas recorrentes nos bancos dos três municípios. O baixo envolvimento da população em geral nas doações também é comum nas três cidades e as empresas de alimentos são as grandes responsáveis pelos abastecimentos dos bancos. Nas hortas também existem problemas comuns. Os principais são: a escassez de mão de obra, poucos insumos para expansões de plantios e falta de transporte para os deslocamentos de técnicos.

Nos restaurantes populares também existem entraves organizacionais similares, embora em menor grau. Os entraves comuns são os seguintes: abrangência da parcela da população em insegurança alimentar atendida insatisfatória e não utilização do programa e seu espaço para cursos de capacitação da população e qualificação de profissionais.

Em programas em que ocorreram concessões de *status* público para parceiros privados, como o de hortas comunitárias de Catanduva, não ocorreram flexibilidades. Até porque a coordenação desse programa local por entidades filantrópicas foi a única alternativa encontrada pela prefeitura local para o programa ocorrer. Faltavam profissionais preparados

para a função. Novamente importa registrar que fatores estruturais fazem a diferença entre as eficácias encontradas nos programas de hortas comunitárias de Campinas e Araraquara, embora fatores funcionais sejam os que necessitem de aprimoramentos mais urgentes. Assim, esses programas poderão alcançar resultados mais positivos nos próximos anos. Nesse caso, fatores funcionais podem fazer maior diferença que os estruturais.

## Referências

- ALEJANDRO, V. A.; NORMAN, A. G. **Manual introductorio al análisis de redes sociales: ejemplos prácticos con UCINET 6.85 y NETDRAW 1.48.** Ciudad de México: UAEM, 2005. Disponível em: <[http://revistaredes.rediris.es/webredes/talleres/Manual\\_AR5](http://revistaredes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_AR5)>.
- ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. 220 p. Relatório Técnico-Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país da FAPESP.
- BURT, R. The social structure of competition. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). **Networks and organizations: structure, form, and action.** Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- FELTRE, C; PAULILLO, L. F. A sub-rede da Orplana no setor canavieiro do centro-sul e o grau de articulação dos presidentes das associações dos fornecedores de cana do Estado de São Paulo: um estudo com base no software UCINET. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 2010, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: UFMS, 2010.
- GÓMES, D. et al. Centrality and power in social networks: a game theoretic approach. **Mathematical Social Sciences**, v.46, p.27-54, 2003.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, n. 44, p. 936-957, 1996. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- MÜLLER, G. São Paulo - o núcleo do padrão agrário moderno. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária hoje.** 2. ed. Porto Alegre: EdUFRGS, 1994. p. 221-37.
- NOHRIA, N. Introduction - is a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). **Networks and organizations: structure, form, and action.** Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- PANIGASSI, G. et al. Insegurança alimentar intrafamiliar e perfil de consumo de alimentos. **Revista de Nutrição da PUCAMP**, v. 21, p. 135-144, 2008a.
- PANIGASSI, G. et al. Insegurança alimentar como indicador de iniquidade: análise do inquérito populacional. **Cadernos de saúde pública**, v.24, n.10, 2008b.
- PAULILLO, L. F. **Redes de Poder & Territórios Produtivos.** São Carlos: EdUFSCar, 2000. 189 p.
- PAULILLO, L. F. O. **Análise organizacional em redes de recursos de poder:** contribuições para os estudos da

- concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas. In: FUSCO, J. P. A. (org.) Tópicos emergentes em engenharia de produção. São Paulo: Arte & Ciência, 2002. 344 p.
- PAULILLO, L. F. **Entraves para políticas locais de segurança alimentar**: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. CNPq, 2006. Projeto de Pesquisa apresentado ao Programa de Bolsa Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.
- PAULILLO, L. F. **Entraves para políticas locais de segurança alimentar**: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. CNPq, 2010. Relatório de Pesquisa apresentado ao Programa de Bolsa Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.
- PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização. In: PAULILLO, L. F. et. al. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.
- RHODES, R.; MARSH, D. New directions in the study of policy network. **European Journal of Political Research**, v.21, p. 181-205, 1992. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas. In: SILVA, F.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. **Mundo Rural e Política- Ensaio Interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 209-242.
- SACOMANO, M. Neto. Morfologia, propriedades e posicionamentos das redes: contribuições às análises interfirmas. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - SIMPEP, 11., 2004, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP, 2004.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Gafe Publications, 1995.
- TOMAÉL, M. I.; MARTELETO, R. M. Redes Sociais: Posições dos atores no fluxo da informação. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, n. esp., 2006.
- TOMAÉL, M. I. et. al. Redes sociais em alimentos funcionais no Paraná: relato pesquisa. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, n. 24, p. 111-138, 2007.
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- WHITAKER, D. C. A. **Sociologia Rural**: questões metodológicas emergentes. São Paulo: Letras à Margem, 2002.
- ZEZZA, A.; LLAMBI, L. **Meso-economic filters along the policy chain**: understanding the links between policy reforms and rural poverty in Latin America. Roma: FAO, 2001. Disponível em: <[www.fao.org/es/ESA/wp04\\_02.pdf](http://www.fao.org/es/ESA/wp04_02.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2004.