

Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local

Networks for food safety and family agriculture: School lunch as and instrument for local development

Redes de seguridad alimentar y agricultura familiar: la merienda escolar como instrumento de desarrollo local

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida*

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante**

Luiz Fernando Paulillo***

Recebido em 04/05/2005; revisado e aprovado em 15/05/2005; aceito em 18/08/2005.

Resumo: O trabalho apresenta um caso concreto de formação de uma rede de capital social em torno da temática da segurança alimentar local. Tomo como princípio que a segurança alimentar deve ser tratada de maneira ampla, de forma a abarcar não somente as condições de saúde das pessoas, de higiene dos alimentos e da autenticidade da produção, mas também a melhora das condições de renda e emprego de pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Este trabalho mostra que num município paulista desenvolveu-se um programa de segurança alimentar nessa amplitude, com a inclusão do suco de laranja natural pasteurizado na merenda escolar. Este caso, ocorrido no centro do cinturão citrícola brasileiro, mostra como mecanismos institucionais desenvolvidos através de políticas públicas participativas e organizações locais podem promover o desenvolvimento rural local com possibilidades de inclusão social.

Palavras-chave: Instituições, segurança alimentar, rede de capital social.

Abstract: This paper shows a concrete case of social capital networking related to the theme of local food safety. The position taken is that food safety should be treated on a wider scale, including not just the health conditions of people, food hygiene and the authenticity of the product, but the improvement of the salaries and work conditions of small producers and rural workers also. This study shows that a city in the State of São Paulo, where a food safety program on this scale was carried out, with the inclusion of pasteurized natural orange juice in school lunches. This case, in the center of the Brazilian citrus territory, demonstrates that institutional mechanisms developed through participating public political strategies and local organizations can promote rural development with the possibility of social inclusion.

Key Words: Institutional, food safety, social capital networking.

Resumen: El trabajo presenta un caso concreto de formación de una red de capital social al rededor de la temática de la seguridad alimentar local. Tomo como principio que la seguridad alimentar debe ser tratada de manera amplia, de forma a abarcar no solamente las condiciones de salud de las personas, higiene de los alimentos y autenticidad de la producción, mas también la mejora de las condiciones de renta y colocación de pequeños agricultores y trabajadores rurales. Este trabajo muestra que en un municipio paulista se desarrolló un programa de seguridad alimentar en esa amplitud, con la inclusión del jugo de naranja natural pasteurizado en la merienda escolar. Este caso, ocurrido en el centro del cinturón citrícola brasileño, muestra como mecanismos institucionales desarrollados a través de políticas públicas participativas y organizaciones locales pueden promover el desarrollo rural local con posibilidades de inclusión social.

Palabras clave: Instituciones, seguridad alimentar, red de capital social.

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 autenticidade 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 refere-se à discussão de uma experiência de segurança alimentar, no município de Bebedouro-SP, no qual a pre-

feitura local desenvolveu um programa de inclusão do suco de laranja natural pasteurizado na merenda escolar durante o período 2002/2004. O resultado mais promissor foi o início da formação de uma rede de capital social local, envolvendo pequenos citricultores do município, trabalhadores rurais com direitos trabalhistas garantidos, uma pequena processadora de suco de laranja, órgãos e agências públicas municipais, universidades e entidades civis locais. Este caso, ocorrido no centro do território citrícola brasileiro mostra como mecanismos

* Mestre em Engenharia de Produção - Universidade Federal de São Carlos. Doutorando em Sociologia - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara/Universidade Estadual de São Paulo (manoel77@yahoo.com.br).

** Coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA (Universidade de Araraquara). Rua Voluntários da Pátria, 1309. Cx. Postal 68. Araraquara - SP (vbotta@techs.com.br).

*** Doutor em Economia - Instituto de Economia/UNICAMP. Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (dlfp@pwer.ufscar.br.).

institucionais desenvolvidos através de políticas públicas participativas e organizações locais podem promover o desenvolvimento rural local com possibilidades de inclusão social – neste caso de pequenos citricultores e trabalhadores rurais da citricultura – com consolidação de uma rede de capital social, envolvendo características sociais positivas dos indivíduos, cooperação, transparência, reputação, legitimidade e das relações sociais em rede, tais como frequência, intensidade, velocidade, dentre outras.

O presente artigo discorre sobre a problemática da reestruturação agroindustrial no Brasil e as possibilidades de formação de redes de segurança alimentar local. Igualmente, enfatiza os reais caminhos da formação de redes ocorrerem por meio de políticas públicas municipais. Trata do desafio da constituição de uma rede de proteção social no território citrícola paulista, com ênfase na inclusão social de pequenos e médios produtores e trabalhadores rurais. Mostra um caso de sucesso com a implementação de uma rede de segurança alimentar local no município de Bebedouro, Estado de São Paulo. O trabalho finaliza considerando as principais possibilidades para a formação de novas redes de segurança alimentar local diante da reestruturação agroindustrial de caráter global.

O Programa “Frutos da Vida” em Bebedouro-SP: metodologia e caminhos da pesquisa

O projeto intitulado “Frutos da Vida” foi criado pela prefeitura de Bebedouro-SP – cidade da laranja – no segundo semestre de 2002 e teve sua consolidação nos anos de 2003 e 2004. Seu objetivo foi de fornecer um melhor produto (suco pasteurizado natural de laranja) na merenda escolar das escolas municipais e estaduais, sendo a fruta adquirida de pequenos produtores locais; colhida por trabalhadores rurais registrados, recebendo salários dignos e cursos de qualificação; processada em uma pequena unidade industrial do município embalada e distribuída pela central municipal de alimentos. Todo esse processo, desde a colheita da fruta ao copo das crianças durava, no máximo, dois dias.

O mercado institucional é uma das grandes possibilidades para a realização de programas de segurança alimentar ampla¹.

Existem muitas experiências interessantes no Brasil que servem de exemplo e podem mostrar que por trás da efetivação da segurança alimentar ampla em variados locais está em curso o desenvolvimento de redes de capital social. A inserção do suco de laranja natural pasteurizado na merenda escolar do município de Bebedouro-SP foi concretizada a partir do contato dos pesquisadores com o ambiente público educacional, tendo como abordagem de pesquisa a qualitativa e como mecanismo de coleta de dados a realização de entrevistas com agentes envolvidos no processo.

No desenvolvimento do estudo empírico, a rede de capital social começou a se formar com o cadastramento dos citricultores interessados em participar do programa de inclusão suco de laranja natural pasteurizado na merenda escolar. Após o cadastramento, as reuniões foram marcadas semanalmente pela prefeitura municipal, ator coordenador, com o objetivo de informar os procedimentos necessários para a participação dos interessados. Importa ressaltar que os citricultores necessitam desse tipo de informação rapidamente por causa do planejamento de venda da safra. A empresa processadora do suco, que entrou como parceira da prefeitura municipal no programa por meio de mecanismos públicos de seleção – edital de licitação de preços – esteve presente desde as primeiras reuniões e facilitou a disseminação dos procedimentos e do estabelecimento de um cronograma para a compra da produção dos pequenos citricultores. As reuniões semanais possibilitaram transferir para os citricultores as informações necessárias para a participação no programa desenvolvido em torno da temática de segurança alimentar em circuito amplo.

Tomo como princípio que a segurança alimentar vai além do acesso à renda porque deve ser reconhecida como um recurso fundamental de inclusão social. Isso significa encará-la como essa alternativa para as camadas sociais marginalizadas terem acesso a recursos básicos da vida em sociedade, como emprego, educação, saúde, informação 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. Algumas redes de orquestração de interesses estão fechadas até mesmo para os governantes. Exemplos significativos existem nos setores do agronegócio brasileiro, em que a grande parte dos agricultores, empresários industriais, prestadores de serviços e trabalhadores estão cada vez mais distantes das agendas de decisões que afetam suas vidas.

Muitas dessas decisões podem se dar em nível local, mesmo que sejam em redes de poder que operam no interior dos fluxos agro alimentares globalizados. Ou seja, é possível a operação de redes de inclusão social nos territórios pelos quais as grandes redes agroindustriais passam. Sabe-se que, no Brasil, esses fluxos agro alimentares globalizados que atravessam o país criaram complexos agroindustriais e redes políticas que causaram a marginalização de boa parte das pessoas produtivas no campo, na indústria, no setor de serviços, ao mesmo tempo em que acentuou a integração dos capitais financeiro, industrial, comercial e agrário.

Alguns exemplos de movimentos locais voltados à formação dessas redes de poder de inclusão social podem ser citados, como associações de agricultores para venda de produtos no comércio justo internacional (redes *fair trade*); grupos de agricultores familiares para venda no mercado institucional nacional (merendas das escolas municipais e estaduais, hospitais, creches, penitenciárias etc.); governos municipais com gestão participativa em áreas rurais e urbanas; condomínios de produtores e trabalhadores rurais visando melhorias das administrações e comercializações das produções rurais e garantia dos direitos trabalhistas; câmaras setoriais pluralistas e comitês de bacias hidrográficas com participação elevada de atores sociais.

A presença das grandes cadeias agroalimentares em uma região não garante a eliminação da fome e, muito menos, o início do processo de cristalização da segurança alimentar. A criação de locais que apresentem segurança alimentar significa fazer com que cada indivíduo possa encontrar trabalho, educação, renda, informação mínima e também participar das agendas de decisões

sobre tais temas. Além do mais, os distintos setores que geram renda não podem aprofundar ainda mais as desigualdades econômicas que ameaçam a estabilidade social, especialmente as cadeias agroindustriais, que geram renda e produzem alimentos FRIEDMAN (2000, p. 19).

Trata-se, portanto, de um conceito de inserção social que deve permear a constituição de redes locais de segurança alimentar, nas quais a complexidade da reestruturação agroindustrial nos países, com seus impactos na insegurança das pessoas são um grande problema. Assim, reestruturação agroindustrial global e segurança alimentar local estão imbricadas. Para o Brasil, o presente problema deve ser analisado sob uma particularidade relevante. Celso Furtado mostrou que a formação econômica brasileira foi heterogênea em termos estruturais, tecnológicos e regionais. Isso é fundamental para tentar resolver qualquer distorção social do país com a elaboração e efetivação de políticas públicas. Assim, o âmbito local deve se tornar o espaço de realização de políticas públicas de segurança alimentar, o que exige uma análise de como esta questão é tratada na agenda política de desenvolvimento local.

Nesse contexto de desenvolvimento local foi constituído e consolidado o programa Frutos da Vida na cidade de Bebedouro, localizada na macrorregião Ribeirão Preto, que tem no setor agroindustrial citrícola, o eixo fundamental de desenvolvimento, devido aos grandes impactos que as transações citrícolas causam nas gerações de emprego e renda da população do município. Sabe-se que o setor citrícola paulista está sofrendo um processo de reestruturação, com mudanças relevantes nas relações institucionais, de produção e de poder (PAULILLO, 2000). Ao contrário, uma agenda de pesquisa voltada à discussão dos efeitos negativos sociais e ambientais do agronegócio tem mostrado sinais de alerta, especialmente nas questões de poluição e contaminação das águas subterrâneas.

O Programa Frutos da Vida tem como fonte de matéria-prima a laranja comprada de pequenos e médios produtores de laranja do município que se encontram em situação de exclusão. Durante a execução, o projeto articula-se ao ideal de política local do

programa de segurança alimentar do governo federal, na medida em que buscou proporcionar à população mais trabalho e melhor renda através da valorização da produção familiar, como também proporcionar a melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Dois objetivos foram preponderantes: o primeiro deles é referente à qualidade do suco de laranja, uma vez que o suco deste projeto é fresco, passando apenas pelo processo de pasteurização, oferecendo uma merenda de qualidade aos alunos da rede escolar municipal e estadual, com nutrientes que possam colaborar para o desenvolvimento físico e intelectual dos alunos, enfrentando o problema de deficiência alimentar das crianças e adolescentes da rede de ensino público e, ao mesmo tempo, criando o hábito do consumo do suco de laranja. O segundo elemento refere-se à questão social, já que a laranja comprada para a fabricação do suco pertence a pequenos e médios produtores que estão em dificuldades para escoar sua produção pelas vias tradicionais, indústria de suco e *packing-house* de fruta. Por fim, vale ressaltar que o referido programa tem a preocupação de gerar emprego e renda aos trabalhadores rurais, oferecendo salários superiores aos da categoria e garantindo todos os direitos trabalhistas, além de cursos profissionalizantes.

Situação que nos permite afirmar que está se criando no município de Bebedouro

uma rede de capital social cujos fatores de organização social são a cooperação, parceria, solidariedade e autenticidade da produção de laranja e do suco natural, não apenas se mantendo uma cadeia de produção na qual sempre prevaleceram mecanismos de exclusão, concentração produtiva, barreiras econômicas e políticas discriminatórias.

A tabela seguinte apresentada mostra a rede de fatos investidos nesta experiência que tem mostrado, de maneira concreta, a possibilidade de uma política de segurança alimentar local que vem, efetivamente, se mostrando como contraponto ao complexo agroindustrial. A formação de uma rede de capital social vinculada à produção de laranja e distribuição de suco na merenda escolar de um município citrícola do interior paulista oferece ricos elementos de análise aos pesquisadores que objetivam discutir, além dos processos macro-estruturais globais, alternativas de inclusão social no plano local.

A tabela 1 apresenta uma síntese em números do programa de inserção do suco de laranja natural pasteurizado na merenda escolar de Bebedouro-SP, durante os períodos de safra e entressafra de 2004, quando a rede de capital social foi implementada. Destacam-se os atores sociais coletivos envolvidos, as crianças atendidas, o total de litros de suco de laranja que foram distribuídos e a perspectiva de entrega de suco em grande parte do ano letivo.

Tabela 1. Síntese do programa de inserção do suco de laranja na merenda escolar do município de Bebedouro: atores envolvidos, quantidade total e custo médio do suco distribuído em 2004.

Atores públicos e privados participantes	Prefeitura Municipal de Bebedouro, Secretaria da Agricultura de Bebedouro, Secretaria da Educação de Bebedouro, Secretaria da Saúde de Bebedouro, Universidade Federal de São Carlos, Natura Citrus (empresa processadora de suco), central de abastecimento popular do município.
Atores coletivos participantes	Associação dos Agricultores Familiares de Bebedouro, Sindicato Rural de Bebedouro, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bebedouro, Casa da Agricultura de Bebedouro, Associtrus (Associação dos Citricultores do Estado de São Paulo), AMCISP (Associação dos Municípios Citrícolas do Estado de São Paulo).
Total de escolas e creches	16
Crianças atendidas	14.000
Número de citricultores envolvidos	40
Trabalhadores rurais envolvidos (safra e entressafra)	22
Quantidade produzida de suco de laranja (litros)	320.000
Unidades (saquinhos 200ml)	1.600.000
Dias de distribuição no ano	200
Dias de entrega na semana	3
Custo médio por litro de suco	R\$ 1,09
Total de recursos financeiros	R\$ 350.000,00

Fonte: Pesquisa de Campo

Segurança Alimentar e Políticas Públicas: o viés local é uma alternativa de desenvolvimento

A segurança alimentar se desenvolve ao redor de novos valores socialmente construídos e compartilhados, como a nutrição e a saúde das pessoas, a sustentabilidade do meio ambiente, a autenticidade da produção do alimento, dentre outros. O objetivo dessa construção é alcançar a funcionalidade e a adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população. O que significa introduzir valores solidários nas esferas do consumo e da produção alimentar. Assim, a noção de segurança alimentar é ampla e abrange todos os segmentos que produzem e distribuem alimentos agricultura, indústria, serviços e comércio, sendo determinada por cinco eixos: saúde, higiene, meio-ambiente, autenticidade, solidariedade, elos que são potencializados com investimentos de capital social.

A essência de trabalhar a política de segurança alimentar de maneira ampla é não abarcar somente as condições de saúde das pessoas, de higiene dos alimentos e da autenticidade da produção, mas, também, como já foi salientado, a melhora das condições de renda e emprego de pequenos agricultores e trabalhadores rurais, focalizando o eixo da solidariedade.

Trabalhar o eixo da solidariedade é desenvolver valores morais e ideológicos que possam impulsionar a participação da população bem nutrida e dos governantes em ações humanitárias no processo de consumo, através da compra de um produto socialmente correto em vez de outro. Nestes casos, o preço a ser pago para o produto pode até ser mais elevado porque privilegia a produção agrícola marginalizada, de assentamentos rurais, pequenas propriedades familiares, propriedades com ausência da mão-de-obra infantil, etc. Muitos exemplos existem, como o comércio justo internacional ou os mercados institucionais municipais, que estão crescentemente sendo utilizados por atores sociais imbuídos de cristalizar o eixo solidariedade da segurança alimentar no mundo capitalista.

As ações do tipo *food security* (quantidade alimentar) e *food safety* (qualidade alimentar) estão contempladas em todos esses

eixos. São diversas acepções de segurança alimentar que associam, em graus diversos, a qualidade substancial ou física dos produtos, composição nutricional, grau de toxicidade, quantidade de calorias, propriedades gustativas e sua qualidade institucional, levando-se em conta os efeitos provocados pelos processos de produção e de comercialização alimentar no meio ambiente e no contexto social. Assim, existe um componente da demanda que abarca a qualidade externa e que se refere, portanto, às composições política, cultural e social da qualidade alimentar.

No Brasil, muitos complexos agroindustriais formaram-se através dos avanços dos circuitos produtivos globais e as demandas das regiões nacionais de origem tiveram importância secundária. Enfim, os circuitos regionais não foram o alvo agroindustrial prioritário (BONANNO; MARSDEN; SILVA, 1999, p. 357). A estrutura de consumo fordista não permitiu outro viés, seja no período mais intenso da modernização agrícola, anos 60 e 70, com o modo de regulação estatal, seja no período de abertura comercial a partir do final dos anos 80, com a crise fiscal do Estado e a desregulamentação estatal. Assim, a estrutura de coordenação de cada complexo agroindustrial que se constituiu não privilegiou a questão da segurança alimentar local em regiões ou municípios.

Em países com maior dimensão territorial e grau de diferenciação interna como o Brasil, a segurança alimentar também deve ser pensada em termos regionais, de modo a adensar os circuitos produtivos e distributivos locais, captar hábitos alimentares diferenciados, reforçar a diversificação produtiva, abrir espaços aos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos e aos agricultores em exclusão (MALUF; MENEZES & VALENTE, 1996, p. 85).

A existência de determinadas cadeias agroindustriais regionalizadas faz com que a implementação de redes organizacionais de segurança alimentar seja facilitada. É o que torna possível a execução de medidas do *food security* e do *food safety* de cunho localizado, pois a segurança alimentar pode ser o tema de uma rede de orquestração de interesses (*policy network*). Isto é, uma rede de segurança alimentar 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.

No âmbito territorial, surgem novas estruturas de oportunidades, porque os governos e os atores sociais aí estabelecidos redefinem seus papéis. Isso ocorre por meio da adaptação estratégica dos atores locais ao espaço global SABOURIN (2002, p. 3) considera que:

(...) um território não consiste simplesmente em atributos naturais. Ele é construído segundo a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis que favoreçam não só a troca de informações e a conquista de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional(...).

Nestas redes territoriais podem existir laços informais por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes das próprias identidades dos indivíduos e dos grupos sociais. Portanto, a potencialidade do território é formada por um mecanismo de mobilização do capital social local, o que oferece igualmente um contraponto à leitura da região somente pela ótica econômica e produtivista.

A mobilização do capital social local refere-se à capacidade de estabelecer a organização do território ou comunidade por intermédio de normas de confiabilidade entre os agentes, de forma que se possa melhorar a condição da sociedade por meio de ações coordenadas em redes (PUTNAM, 1993, p. 167). PAULILLO (2002, p. 45) mostram dentre os fatores que permitem a mobilização do capital social local recursos de poder, cooperação voluntária, confiança e reciprocidade.

Isso significa que, mesmo diante do processo de globalização, as condições específicas de um município ou região – suas redes organizacionais e seus contornos culturais – não são irrelevantes. As formações ou renovações dos circuitos regionais produtivos concorrem para a mudança social dos lugares, pautados nas atribuições de suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade da produção alimentar.

A rede de capital social que começou a ser constituída em Bebedouro através da inserção do suco de laranja na merenda escolar é inédita entre os 330 municípios do estado de São Paulo que produzem laranja. A política implementada utilizou-se do potencial produtivo citrícola local, tanto agrícola como agroindustrial, para potencializar a economia do município e também começar a trabalhar todos os eixos da segurança alimentar.

Este tipo de política pública local tem o enfoque da segurança alimentar sem perder o alcance setorial. Isto é muito significativo, porque é na cadeia agroindustrial citrícola e no âmbito do processo de negociação entre empresas industriais e citricultores que estão enraizadas as dificuldades econômicas e sociais que os pequenos produtores e os trabalhadores rurais atravessam.

Retomando o diálogo com a teoria: redes sociais e a cristalização da segurança alimentar local

As construções dos valores do *food safety* e do *food security* referem-se às experiências econômicas e sociais, repletas de significados culturais e ações políticas específicas. Qualidades físicas dos produtos alimentares importam em demasia para o alcance de um estágio mínimo de segurança alimentar. Entretanto, as qualidades institucionais como normas adequadas para o funcionamento de um programa de política pública, a coordenação e a fiscalização de programas de segurança alimentar do tipo bolsa-família, bancos de alimentos, alimentação escolar e outros, a continuidade de parcerias entre prefeituras e empresas para o financiamento de programas de erradicação do analfabetismo, do primeiro emprego, de capacitação de trabalhadores rurais, de redução da fome também são fundamentais. Qualquer rede ou organização constituída em torno do tema segurança alimentar necessita destes quesitos institucionais.

Nesta perspectiva, processos políticos de inclusão social relacionados à conduta de esquemas de metas passam a ser um fator importante e inovador de tais redes organizadas localmente. Esses aspectos assumem especial importância quando se pretende focar lugares (municípios ou regiões) que possam alcançar a segurança alimentar e,

ao mesmo tempo, se adaptar ao intenso processo competitivo dos fluxos agroindustriais globalizados sem abandonar o foco da equidade social.

O capital social não é, como às vezes é descrito, um raro tesouro cultural transmitido de uma geração à outra, uma coisa que, caso seja perdida, nunca poderá ser recuperada. Ao contrário, ele é construído em um movimento continuado por indivíduos e organizações. Na verdade, o capital social torna-se mais importante à medida em que a tecnologia avança, as organizações acham suas estruturas gerenciais e redes substituem hierarquias na estruturação dos negócios (FUKUYAMA; FRANCIS, 2002).

O conceito de capital social vem sendo há algum tempo discutido por cientistas sociais nas mais diversas áreas. PUTNAM (1993, p. 167) visualizou o capital social como um conjunto de associações horizontais entre pessoas que cooperam para o benefício mútuo da comunidade, as quais são regidas por um conjunto de fatores de organização social, como confiança, reputação e legitimidade de pessoas e grupos, assim como normas, reciprocidade, intensidade e velocidade das relações que possam melhorar o bem-estar da sociedade através de ações coordenadas facilitadas. PUTNAM (2000) considerou que as evidências históricas indicam que os fatores sócio-culturais, como tradições cívicas, capital social e práticas colaborativas têm papel decisivo na explicação das diferenças regionais e importância nas estratégias de desenvolvimento local.

Em sua concepção não é possível que se crie ou se forme capital social em locais onde estejam ausentes condições histórico-culturais. Argumentos que vão além dessa visão dizem que os sistemas sociais não são influenciados somente por questões culturais, mas também por componentes sociais, onde os agentes podem promover mudanças e alternativas de “rotas” no processo de desenvolvimento. Tais modificações ou rupturas podem provocar alterações nas relações sociais, permitindo a institucionalização de novos códigos culturais e práticas sociais que promovam a formação de capital social. Além deste, há o argumento de que o Estado cumpre uma função importante para a formação do capital social, com vários

estudos, principalmente no campo do neo-institucionalismo, demonstrando a importância do Estado para o desempenho da função “coercitiva” ou “protetora” das relações sociais geradoras de capital social (CASTILHO, 2001).

Os sociólogos PIERRE BOUDIEU (2000) e JAMES COLEMAN (1994), na discussão de capital social analisam como indivíduos inseridos em uma rede de relações sociais podem se beneficiar de sua posição ou gerar externalidades positivas para outros agentes. Ampliaram esta conceituação ao incluir relações verticais, caracterizadas por relações hierárquicas e distribuição desigual de poder.

A base dessa explicação pode ser complementada a partir do campo teórico da Sociologia Econômica. Desta ótica, as relações e econômicas estão imersas em redes de relações sociais, fundamentadas no poder estabelecido pela confiança recíproca, tanto para o desenvolvimento das interações de mercado, quanto para o estabelecimento de laços sociais mais abrangentes.

No presente trabalho, o capital social está sendo discutido com foco nas instituições. Significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas e redes sociais. Estas relações são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história de grupos, comunidades ou classes sociais (CASTILHOS, 2001).

Portanto, **capital social** envolve o conjunto **de recursos** que um indivíduo ou grupo pode obter a partir de sua posição em uma **rede de relações sociais estáveis**. Corresponde ao tecido social ou à cola invisível que mantém a coesão das sociedades e está baseado na confiança entre as pessoas e **na rede de relacionamentos** entre elas e os grupos sociais que formam as comunidades².

Rede Social é uma relação moral de confiança de um grupo de agentes individuais que têm em comum normas ou valores além daqueles necessários às transações habituais de mercado. As normas e os valores abrangidos nesta definição podem ir da simples norma de reciprocidade entre dois amigos até os complexos sistemas de valores criados por religiões organizadas (FUKUYAMA, FRANCIS, 2002, p. 210).

Esta nova coordenação, definida como rede, baseia-se em normas ou valores comuns

que permitem aos indivíduos trabalhar em conjunto para fins comuns.

Por outro lado, uma rede é diferente de uma hierarquia porque se baseia em normas comuns informais, não numa relação formal de autoridade. Entretanto, uma rede pode coexistir com uma hierarquia formal de autoridade. Os membros de uma hierarquia formal não precisam dividir entre si normas e valores além de contratos de trabalho que definem sua participação; entretanto, as organizações formais podem estar superpostas com redes informais de vários tipos, baseadas em clientela, etnia ou numa cultura corporativa comum. O enfoque institucional de capital social reconhece que a capacidade de grupos sociais em agir para seu interesse coletivo depende crucialmente da natureza e extensão do seu relacionamento com as instituições formais.

FUKUYAMA; FRANCIS (2002, p. 211) considera que quando as redes estão superpostas no topo de organização formais, os resultados não são necessariamente benéficos e, na verdade, podem ser fonte de muitas deficiências organizacionais. Todos conhecem as redes baseadas em parentesco, classe social, amizade, amor ou qualquer outro fator. Os membros dessa rede têm em comum as normas e valores importantes, particularmente a reciprocidade, com outros membros da organização. Dentro dessa rede as informações passam rapidamente, mas seus limites externos constituem membrana através da qual as informações transitam devagar. As redes desse tipo são problemáticas, com frequência, subvertem as relações formais de autoridade.

A importância do **capital social** numa organização hierárquica pode ser entendida em termos da maneira pela qual as informações nela se deslocam. Elas podem ser extremamente difíceis e dispendiosas para produzir, mas uma vez existentes, as cópias adicionais são extremamente gratuitas. Isto significa que qualquer informação gerada dentro de uma organização, deve em teoria fluir livremente para todas as partes da mesma onde poderá ser de utilidade (FUKUYAMA; FRANCIS, 2002).

O **capital social** é importante para determinados setores e certas formas de produção complexa precisamente porque as trocas baseadas em normas informais podem

evitar os custos de transação interna das grandes organizações hierárquicas, bem como os **custos das distantes transações externas**. A necessidade de trocas informais e baseadas em normas torna-se mais importante à medida em que bens e serviços tornam-se mais complexos, difíceis de serem avaliados e diferenciados³ (FUKUYAMA; FRANCIS, 2002).

Nessa concepção FERRARY(1999) fez interessante estudo na fronteira entre a Economia Institucional e a Sociologia Econômica sobre a importância das redes sociais na avaliação dos empréstimos bancários. O principal ensinamento é que as redes sociais, em razão dos compromissos que ligam alguns dos seus membros e da natureza das informações que nelas circulam, modificam a própria regulamentação econômica.

A primeira característica dessas redes é que a informação que interessa aos seus membros circula muito depressa e os efeitos da reputação disseminam-se rapidamente entre eles, conduzindo a uma assimetria de informações entre os membros e os não membros da rede. A segunda é o reconhecimento pessoal existente entre os membros da rede: interagir com um dos membros pode equivaler a interagir com toda a rede (ABRAMOVAY, 2005).

Segundo FERRARY (1999) as condições de existência e fortalecimento dos laços de confiança nas trocas econômicas são centradas em três aspectos: a proximidade geográfica, por favorecer a qualidade da relação interpessoal, porque os laços de confiança são construídos com proximidade física entre os membros; a temporalidade da relação de troca, por meio da qual se reduz o custo do acesso à informação, pois isso permite uma aprendizagem mútua entre os agentes; a modificação da natureza da relação profissional. Cria-se um vínculo, para além da relação profissional, entre os agentes.

ARAÚJO (2003, p. 33-38) enfatiza o papel da confiança para a prosperidade das redes. Aponta diferenças na participação associativa a que se refere como "sociabilidade espontânea", em contraste com as sociedades cuja sociabilidade se dá por estruturas hierárquicas autoritárias.

Nos países subdesenvolvidos, apesar da coesão entre os pobres permitir a existência

do apoio mútuo em diversas situações, existem dificuldades para as intensificações das relações entre pobres e organizações executoras de políticas públicas, fazendo com que os governos atendam muito pouco às demandas da população de baixa renda. Nessas situações de carência de capital social entre grupos de posição social diferente, a população não participa ou pouco participa da vida pública. A eficiência do setor público é menor e este é mais permeável às pressões de grupos de interesse. É neste contexto de efetivação de uma sociedade pouco cívica que as redes de relações necessitam se organizar localmente em torno de um tema específico, como o da segurança alimentar. O processo de cristalização da segurança alimentar não ocorre a curto prazo, necessita da iniciativa governamental para ser alavancado.

Sem dúvida, a iniciativa do governante em nível municipal poderá facilitar a formação de uma rede de segurança alimentar. Ou seja, as relações de proximidade entre governo e cidadãos deverão contar significativamente para a cristalização da segurança alimentar em um município. Atores públicos municipais, especialmente do poder executivo, podem exercer papéis relevantes nos processos de coordenação de redes de segurança alimentar, através do estabelecimento de políticas públicas cujo objetivo seja o de potencializar as características das conexões em rede. Isto é, implementar regras mais claras e adaptadas à realidade local, facilitar a

intensidade das relações dos atores envolvidos, expandir a velocidade dos programas e seus resultados, explorar a centralidade nas decisões para correções de etapas e metas dos programas, formalizar acordos necessários são elos de desenvolvimento.

Com estas ações é possível cristalizar nos atores envolvidos uma rede de segurança alimentar, sustentada no desenvolvimento do capital social local.

Nessa perspectiva, os efeitos deste tipo de coordenação em rede no Brasil, podendo envolver prefeituras municipais, empresas, grupos gestores, universidades, institutos de pesquisa, secretarias da administração pública, associações, sindicatos de agricultores e trabalhadores, podem promover a formação da segurança alimentar local e, caso a agricultura familiar esteja inserida, também potencializar a economia do município, gerando emprego e renda.

A Formação de Redes de Capital Social no programa Frutos da Vida em Bebedouro

As principais características estruturais da rede de capital social que começou a se formar em torno da citricultura e da merenda escolar de Bebedouro estão apresentadas sinteticamente na tabela 2. Os pesos apontados para cada uma dessas características foram atribuídos pelos atores participantes do programa durante a aplicação de um questionário estruturado em pesquisa de campo.

Tabela 2. Caracterização da rede de capital social da pequena citricultura de Bebedouro-SP.

Características dos membros	Peso	Características das conexões	Peso
1. Transferência de informação	***	1. Regras	*****
2. Legitimidade	*****	2. Centralidade	*****
3. Reputação	****	3. Intensidade	***
4. Cooperação	****	4. Velocidade	*****
5. Transparência	*****	5. Informalidade dos contatos	****

Legenda: Muito Forte (*****); Forte (****); Regular (***); Fraco (**); Muito Fraco (*)

Fonte: pesquisa de campo.

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 do suco na merenda. 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 (distribuição rápida do suco, adaptação das merendeiras, busca da laranja nas propriedades rurais, armazenamento do suco em câmaras frias etc.).

Assim, as dependências de rota puderam ser aperfeiçoadas segundo os interesses da prefeitura municipal em garantir a entrega regular do suco nas escolas e para isso os produtores de laranja tiveram garantia de pagamento sem atrasos.

As regras foram colocadas 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 licitação de preços, carta convite ou leilão. A centralização deste programa sempre foi intensa, pois a prefeitura teve que ser a responsável legal por todos os atos relacionados à transação dos frutos e ao processamento do suco. Uma particularidade da centralização do processo de desenvolvimento da rede foi que a prefeitura necessitou de assessoria especial de uma universidade pública para a coordenação do programa já que os agentes produtivos, principalmente, os citricultores não tinham qualquer conhecimento do modo de organização em rede com componentes definidos de cooperação e segurança alimentar (sustentada pelos eixos da saúde, higiene, solidariedade, autenticidade e meio ambiente), do funcionamento dos processos de compra e venda entre prefeitura municipal e citricultores do município. Além deste, a maioria estava totalmente alijada de informações vitais do mercado de laranja no país e no exterior, tais como formação dos preços, atualização dos custos de produção e referentes à dinâmica do complexo agroindustrial citrícola, com seus canais de suprimentos fortemente coordenados e uma rede política totalmente controlada pelas grandes empresas processadoras, as chamadas 4 C's, Cutrale, Citrusuco, Citrovita e Coimbra. Tal situação foi sendo modificada ao longo do processo.

As reuniões foram semanais nos primeiros seis meses e, depois, passaram a serem quinzenais. Isso significa que, desde o começo, a velocidade das conexões 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 forneci-

mento regular de suco nas escolas, seguindo o interesse principal da prefeitura, o pagamento em dia das caixas de laranja vendidas, atendendo ao interesse principal dos citricultores 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 e de assessoria da universidade pública buscaram os produtores constantemente em suas propriedades para passar informações e orientar sobre os processos de transação da laranja e a possível formação de uma associação de pequenos citricultores do município. A empresa processadora de suco, por estar envolvida no setor e também conhecer muitos citricultores locais há um tempo considerável, também colaborou para o funcionamento da rede com a intensificação de contatos informais.

Desde o início da formação da rede desenvolveu-se o processo de transferência de conhecimento entre os atores, prefeitura municipal, equipe universitária assessora do programa, equipe da secretaria agrícola, empresa de processamento, produtores de laranja, professores e diretores de escolas. As principais transferências deram-se nos seguintes pontos: formação de preços nos mercados tradicionais da cadeia citrícola no Brasil e no mundo para laranja e para sucos concentrado e natural pasteurizado; aprendizagem de formulação de planilhas de custos de produção, cursos de capacitação para citricultores e trabalhadores rurais; formação de *pools* de venda para a prefeitura, condução de condomínios rurais, formação de uma associação municipal de citricultores.

Por fim, deve-se salientar que a reputação do ator-coordenador da rede, a prefeitura municipal de Bebedouro foi consolidada durante a constituição do programa de inserção do suco de laranja na merenda escolar local, porque nos primeiros meses de 2003 os próprios citricultores lançavam dúvidas sobre o comprometimento da prefeitura com a consolidação do programa, já que envolvia dispêndios por parte deste ator público, 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 citricultores, a reputação da prefeitura como coordenadora da rede começou a mudar.

O envolvimento da prefeitura municipal nas organizações das reuniões com os produtores de laranja, (alijados de qualquer processo decisório no complexo agroindustrial citrícola brasileiro, porque a rede política formada é totalmente coordenada pelas 4 C's), no programa da merenda escolar, na formação de uma associação de pequenos citricultores e no cumprimento diário dos pagamentos aos citricultores foram fatores determinantes da elevação da reputação da prefeitura junto aos demais participantes do programa. A legitimidade da rede formada foi alcançada, o que se reflete na frequência das transações, na formação de uma associação, de um grande pool de venda de caixas de laranja, na reavaliação constante dos preços junto ao mercado tradicional e no envolvimento de uma universidade pública, o que reforçou a credibilidade no programa.

Considerações Finais

Um encadeamento agro alimentar não é igual ao outro. Em cada um deles atuam diferentes atores que se movimentam dentro das características dadas pela cultura local, pelo ambiente institucional e pelas expectativas econômicas. Isso significa que a operação de políticas públicas para cada caso requer soluções diferenciadas (BELIK & MALUF, 2000, p. ix). Essas soluções tornam-se mais específicas naqueles encadeamentos agroindustriais que operam regionalmente, porque eles formam campos organizacionais em que a proximidade dos atores, cultura e a história local podem facilitar as decisões de índole política. Isto é, o surgimento de uma nova estrutura de oportunidades é possível com a maior participação dos atores localizados no desenho do futuro coletivo territorial.

A proximidade dos atores pode facilitar as implementações de políticas que contemplem as especificidades do *food security* e do *food safety*, preservando assim o caráter justo e democrático da produção e distribuição agro alimentar. Isso não é possível com políticas direcionadas apenas para o encadeamento de agroindustriais nacionais e/ou

globais, mas impõe um redirecionamento em seus campos organizacionais localizados, em regiões; associações de municípios. A formação de uma rede de capital social vinculada à produção de laranja e distribuição de suco na merenda escolar de um município citrícola do estado de São Paulo mostrou que é possível concretizar um estágio de segurança alimentar local que se reflete em valores nutricionais, autenticidade de produtos, saúde das pessoas, solidariedade a produtores agrícolas e perspectivas de inclusão a trabalhadores rurais marginalizados do complexo agroindustrial citrícola. Além disso, esse processo pode mostrar o início da cristalização de uma rede de capital social.

Alguns aspectos de ordem geral abarcam a questão da especificidade dos campos organizacionais agroindustriais regionalizados. São eles: 1) viabilização da pequena propriedade agrícola, *locus* da produção doméstica, e da melhoria das condições de trabalho rural, com condições estruturais para o seu desenvolvimento; 2) estímulo às micro e pequenas processadoras em condomínios e distritos agroindustriais; 3) coordenação de fluxos produtivos de alimentos básicos para o mercado institucional (escolas, creches, hospitais, penitenciárias etc.); 4) fomento à produção de bens agrícolas domésticos ou de hábitos alimentares locais/regionais; 5) criação e viabilização de assentamentos rurais que privilegiem as vantagens comparativas da agricultura local/regional. Assim, os processos de reestruturação agroindustrial no Brasil não devem ser vistos simplesmente como adaptações flexíveis e problemas globais. As localidades os especificam, porque reagem de forma diferenciada e podem influenciá-los. Este trabalho mostrou que redes locais podem operar de modo distinto quando direcionadas para a segurança alimentar. Os padrões institucionais, normas e valores sociais próprios de cada localidade sinalizam uma capacidade de estabelecimento de pautas de desenvolvimento social de caráter inovador no Brasil. Desde que os processos de reestruturação não apresentem um caráter estritamente econômico, mas envolvam decisões de índole política e o desenvolvimento do capital social localizado. Assim, características de organização social, como confiança, normas e redes

podem facilitar o processo de ação coordenada e a provisão de bens públicos, como a segurança alimentar, questões a serem acompanhadas teórica e praticamente nas discussões sobre desenvolvimento local.

Notas

- ¹ São os programas que atingem todos os eixos da segurança alimentar: higiene da alimentação, saúde das pessoas, autenticidade dos produtos e processos, articulação ao meio ambiente e solidariedade com emprego e renda.
- ² Segundo Paulillo (2002), modificando a versão de Dowding (1995), as características mais importantes dos membros de uma rede de poder são informação, legitimidade, reputação, cooperação e habilidades de conseguir recursos; e as características mais relevantes das conexões em rede são centralidade, intensidade e velocidade e regras claras e aceitas.
- ³ Fukuyama (2002, p. 231-237) reconhece que as redes devem se tornar mais importantes no mundo tecnológico do futuro, mas ressalva que há pelo menos três razões pelas quais a hierarquia permanecerá como parte necessária da organização no futuro previsível, contrariando, em partes, a afirmação de MANUEL CASTELLS, autor de *The Rise of Network Society*, no qual declarou que estamos à uma beira de uma ampla mudança de hierarquia autoritária para redes e outras estruturas de poder radicalmente democratizadas. Suas razões são: "1. Não se pode dar como certa a existência de redes e seu capital social subjacente e, onde elas não existem, a hierarquia pode ser a única forma possível de organização. Na ausência de capital social, a organização hierárquica faz muito sentido e, de fato, pode ser a única maneira pela qual uma sociedade de baixa confiança pode ser organizada; 2. a hierarquia como frequência é fundamentalmente necessária para que organizações atinjam suas metas, pois há várias situações nas quais o controle hierárquico funciona de forma muito mais eficaz que o controle descentralizado. Embora uma rede possa mais inovadora pelo fato de colocar mais cérebros a trabalhar, assumir riscos e ver os resultados, há ocasiões em que a determinação de uma hierarquia centralizada é absolutamente essencial, e; 3. as pessoas, por natureza, gostam de se organizar de forma hierárquica, sendo que por definição, as redes não tem líderes; exemplos e normas podem vir de baixo. Se as normas que criam capital social não existirem, a organização terá muito mais problemas para gerá-las internamente do que uma empresa que será organizada hierarquicamente sob um líder forte".

Referências

- ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- BONANNO, A; MARSDEM, T.; SILVA, J. F. G. Globalização e localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais. In: Cavalcanti, J. S. B. (Org.) *Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.
- BOUDIEU, Pierre. *Le capital social*. Actes de la recherche em sciences sociales. Paris, 1980, n. 31.
- CASTILHOS, D.S.B. *Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS/IEPE/PGDR, 2001.
- CASTELL, Manuel. *The Rise Of Network Society – The Information Age: Economy, Society and Culture*. Corwall, Grã Bretanha: Blackwell, Publishers, 1996/1998. v. 1.
- COLEMAN, James S. *Foundations Of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Londres, 1990.
- DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*. Oxford: Black Well Publisher. n. XLII, 1995.
- FRIEDMAN H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: Belik, W. & Maluf, R. S. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- Fundação SEADE. Disponível em: <www.seade.gov.br.>.
- FUKUYAMA, Francis. *A grande ruptura: A natureza humana e a reconstituição da ordem social*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- PAULILLO, L. F. *Redes de poder e territórios produtivos*. São Carlos: Editora da UFSCAr, 2002.
- PAULILLO, L. F. et. alli. *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.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone*. Touchstone, Rockefeller Center. USA, 2000.
- SABOURIN, Eric. *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: UFPB/CIRADEMBRAPA, 2002.