

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA VISÃO INSTITUCIONAL

Leandro de Lima Santos¹

RESUMO

A presente formulação tem por objetivo apresentar, de maneira sucinta, aspectos teóricos fundamentais sobre neo-institucionalismo, redes de poder e políticas públicas articulados na ampla temática da segurança alimentar. O texto está estruturado em três pilares: o primeiro salientou pressupostos analíticos dos neo-institucionalistas em suas três versões mais difundidas, focando a teoria das instituições e suas adições aos estudos envolvendo políticas públicas. O segundo pilar parte do marco de análise do novo institucionalismo na temática de redes de poder com recorte em políticas públicas, e, por último, foram apresentadas as concepções acerca do tema segurança alimentar, bem como suas políticas sob o aspecto institucional e possíveis avaliações de programas. A partir da discussão traçada ao longo deste trabalho, pode-se entender políticas de segurança alimentar como integrantes de uma rede de políticas que são dependentes de recursos de poder desencadeados a partir de formulações institucionais, tendo um importante papel na agenda e na prática da ação pública.

Palavras-chave: Neo-institucionalismo, Políticas Públicas, Segurança Alimentar.

ABSTRACT

This paper aims to present, briefly, the theoretical fundamentals of neo-institutionalism, power networks and public policy, articulated in the broad thematic of

¹

Leandro de Lima Santos possui graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC Goiás (2005), especialização em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2008), Mestrado em Agronegócios pela Universidade Federal de Goiás - UFG, atualmente é Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás - UFG, professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC Goiás e nas Faculdades Sul-Americana - FASAM e Araguaia- FARA, é ainda servidor efetivo do Governo do Estado de Goiás à disposição da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAGRO, com atuação na área de Crédito Fundiário.

food security. The text is divided into three pillars: the first emphasized analytical assumptions of neo-institutionalism in its three versions more widespread, focusing on the theory of institutions and their additions to studies involving public policy. The second pillar comes from the analysis of the new institutionalism in the theme of power networks with cutting in public policies, and, finally, we presented ideas on the subject of food safety as well as its policies on the institutional aspect and possible assessments programs. Considering the discussion made throughout this paper, food safety can be perceived as tied to a network of public policies which are dependent upon Authority resources that are unleashed from institutional archetypes and it does have an important role both in the agenda and in the practice of public action.

Keywords: *Neo-institutionalism, Public Policy, Food Safety.*

INTRODUÇÃO

Os embates entre correntes ou perspectivas mostram-se um tanto quanto comuns quando objetivam explicar algum problema específico, ainda mais quando se trata de ciências sociais, onde os resultados dependem de fatores que, na maioria das vezes, estão associados a múltiplas situações, e que, por esse motivo, não apresentam fórmulas exatas, nem incorrem na sugestão a respeito de qual abordagem teórica mais apropriada a ser adotada. Portanto, optou-se, neste trabalho, por esboçar as correntes mais importantes, ou mais difundidas, para cada estágio de exposição.

No campo de estudo das políticas públicas há um leque de perspectivas de análise conflitantes, mas não é objetivo neste trabalho exacerbar a competição entre as mesmas, e sim, demonstrar algumas concepções fundamentais do neo-institucionalismo, correlacionando-o à ampla temática das redes de poder com recorte analítico em políticas públicas, e de maneira específica tratar de políticas públicas de segurança alimentar e sua avaliação.

Durante a década de 80, a chamada perspectiva neo-institucionalista encontrou aceitação por parte dos estudiosos das políticas públicas, ao introduzir importantes

aspectos analíticos para as pesquisas, ampliando assim os horizontes na área. Em grande medida, podemos afirmar que o neo-institucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista.²

A priori, será feito um apanhado acerca dos pressupostos analíticos dos neo-institucionalistas em suas três versões mais conhecidas com vis à explicação que norteiam a teoria das instituições e seus arranjos, e as possíveis contribuições deste instrumental para estudos envolvendo políticas públicas, bem como a melhor compreensão do processo de construção das mesmas.

Em um segundo momento, partindo do marco de análise do novo institucionalismo a pautar a temática sobre redes políticas (ou redes de poder) com o foco voltado às políticas públicas, objetiva-se compreender as formas de articulação dos atores e a coalizão de poder que se estabelece, tal abordagem ganhou relevância no debate através de autores que se associam à perspectiva neo-institucional. Em um terceiro e último tomo, serão apresentadas premissas basilares da temática segurança alimentar e seus programas públicos sob o aspecto institucional, e sob essas considerações, conduzir aos desdobramentos sobre avaliações de suas políticas públicas .

O NEO-INSTITUCIONALISMO

O termo *neo-institucionalismo*, bastante difundido na Ciência Política nos anos 80 até meados dos anos 90, não necessariamente foi constituído de uma corrente unificada de pensamento, mas podemos identificar, pelo menos, três vertentes de análise que tomam consigo o título de “neo-institucionalistas”.

A primeira escola a ser abordada recebe o nome de *Institucionalismo Histórico*, e surgiu como reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o *estruturo-funcionalismo*, que permeavam a ciência política nas décadas de 1960 e 1970. Seu principal enfoque era a idéia de que a vida política é sempre conflituosa, ao passo que grupos rivais estão em constante embate pela apropriação de recursos escassos,

² Carlos Vasconcelos ROCHA, *Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações*, 2005, p. 11-12.

objetivando explicações às situações políticas nacionais comumente caracterizadas pela distribuição desigual do poder e/ou dos recursos. Os ícones desta corrente defendiam que as organizações políticas, bem como as estruturas econômicas entram em conflito, privilegiando interesses em detrimento de outros, sob esta ótica, há uma tendência à concepção basilar da ciência política, que, valoriza as instituições políticas tidas como oficiais, ou seja, os braços estatais, mas, concomitantemente desenvolve-se uma concepção mais ampla das instituições e sua importância e o as formas de manifestação dessa importância.³

Os teóricos do institucionalismo histórico entendem que instituição representa os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura de organização da comunidade política ou da economia política. Estendendo tal idéia desde a norma primordial contida em uma Constituição, procedimentos costumeiros de funcionamento empresarial ou, ainda, as diversas maneiras de interação entre governo, empresas e demais agentes. Geralmente, os teóricos em análise tendem a associar as instituições às organizações e às regras editadas pelas organizações formais.⁴

Os teóricos do institucionalismo histórico, geralmente, tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Um exemplo a ser tomado é o das diferenças entre países em matéria de reforma do sistema de saúde, enfocando o grau em que os agrupamentos de médicos estão dispostos a compor com os partidários da reforma, fazendo uma ligação ao modo como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas desses grupos, no tocante às possibilidades de sucesso no caso de contestarem uma decisão que não lhes conviesse. Outro exemplo é o de que o poder estabelecido do poder judiciário coagiu o movimento trabalhista norte-americano a abandonar estratégias que estavam arriscadas à uma derrocada em revisões judiciais.⁵

O institucionalismo histórico atribui importância fundamental ao poder e sua assimetria, acredita-se que os estudos institucionais pautam as relações de poder de maneira direta, mas está na repartição de tal poder a preocupação de seus teóricos, mais precisamente na maneira desproporcional em que é entregue aos grupos sociais. Desta maneira, são desencadeados cenários onde são conferidos privilégios a determinados grupos de interesse em processos de decisão.

³Cf. Peter A. HALL e Rosemary C. R. TAYLOR, *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*, 2003, p.193-194.

⁴ Cf. Kathleen A. THELEN e Sven STEINMO *apud* Ibidem, p. 196 -197.

⁵ Cf. Ellen INMERGUT e V. C. HATTAM *apud* Ibidem, p. 199.

Esta corrente possui vínculo estreito a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, defendendo uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, conhecida como *path dependent*, ao invés da aceitação da idéia de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, acredita-se na concepção de que essas forças são modificadas pelas particularidades do contexto local, que por sua vez são herdadas do passado. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da história, representando um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”.⁶

Uma segunda vertente do neo-institucionalismo é o chamado de institucionalismo da escolha racional, partindo do pressuposto de que o ambiente, ou contexto, institucional é a variável independente que explica a ação de atores políticos que tomam atitudes razoáveis, ou seja, considerados racionais. Em tal concepção têm-se que os atores racionais são coagidos pelas instituições de uma sociedade e a ação individual é uma adaptação concebida em um ambiente institucional determinado.

Nestas condições, as "regras do jogo", limitações idealizadas pelo homem, condicionam o comportamento dos atores e os *outputs* do sistema político. Se os procedimentos adotados pelos atores são interpretados como uma reação racional às imposições das regras institucionais, o questionamento acerca da história, da formação das classes ou valores sociais e políticos dos atores torna-se irrelevante. Na verdade, na presença de um determinado ambiente institucional, os indivíduos são *intercambiáveis*, isto é, seja qual for o seu *background* social (alto, baixo) e ideológico (radical, liberal), eles agiriam da mesma maneira exatamente porque são todos atores que racionalmente buscam sempre maximizar seus objetivos.⁷

Os institucionalistas dessa escola particularizaram a explicação da origem das instituições, valendo-se da dedução para chegar a uma classificação das funções desempenhadas pelas mesmas, atribui-se a existência da instituição com referência ao valor assumido pelas funções sob a ótica dos atores influenciados por esta. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados, sua sobrevivência é devida ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.⁸ Desta maneira, a forma

⁶ Cf. Peter A. HALL e Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, 2003, p. 200.

⁷ Cf. George TSBELIS, *Jogos ocultos*, 1998, p.51-55.

⁸ Cf. Peter A. HALL e Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, 2003, p. 206.

organizacional da instituição se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência.⁹

O *neo-institucionalismo sociológico*, corrente derivada da sociologia das organizações, salienta principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, valores, ritos e rotinas. Nesta linha, estudos institucionalistas recentes têm procurado o resgate do pensamento weberiano, ora de significância incontestável desta tendência sobre as burocracias dos Estados em caráter desenvolvimentista.

O institucionalismo em Sociologia mostra-se um tanto quanto original, quando são tomadas especificidades em relação às demais correntes: os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira global, mais do que seus pares em Ciência Política, incluindo, além das regras ou procedimentos, os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana, rompendo com a idéia que opõe “instituições” e “cultura”, remetendo à complementaridade.¹⁰

Desta forma, são colocados em xeque os postulados que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e “explicações culturais”, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas. Sob essa percepção temos “cultura” como sinônimo de “instituições”, refletindo uma “virada cognitivista” dentro da Sociologia, tomando-a como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento.¹¹

Nesta corrente teórica, os pesquisadores valem-se de inserções da Sociologia para explicar como as instituições influenciam a ação humana. O problema, tomado como fio condutor desta linha, consiste na tentativa de indicar a causa da adoção, por parte das organizações, práticas específicas, procedimentos ou símbolos, explicando como estas práticas encontram difusão por meio de campos organizacionais. Desta maneira, tem-se que o conceito de campo organizacional é concomitante à concepção de que além de

⁹ Cf. Oliver WILLIAMSON *apud* Ibidem.

¹⁰ Cf. John L. CAMPBELL; Gabriel ALMOND e Sidney Verba; LYNNE G. ZUCKER ; Ann SWIDLER *apud* Peter A. HALL e Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, 2003, p. 209.

¹¹ Cf. *Idem*

relações de troca material, onde as relações de troca simbólica tangenciam a sobrevivência organizacional.¹²

Neste trabalho optou-se por abordar o neo-institucionalismo, referenciando suas versões teóricas, para os estudos de políticas públicas, dada a sua importância na ciência política, e, sobretudo em sua preocupação com os arranjos institucionais que norteiam as mesmas. O institucionalismo é aqui tomado para a compreensão das ações dos atores, partindo do ponto de que estas estão influenciadas pelas instituições, e não somente pelas preferências somadas dos atores.

AS REDES DE PODER SOB O FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordagens no campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como instituições, regras e modelos que envolvem sua criação, implementação e avaliação, tornando-as mais salientes nas últimas décadas. É comumente aceita a concepção de que a área de políticas públicas dispôs de quatro pilares teóricos chamados de “pais fundadores”, são eles: Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

Em meados dos anos de 1930, afim de conciliar vertentes científicas com aplicação governamental, Laswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), esboçando, desta maneira, uma aproximação entre cientistas sociais, grupos de interesse (privados ou não) e governo. Na década de 1950, Simon, acreditando que a limitação da racionalidade poderia ter seus efeitos minimizados pelo conhecimento racional apresentou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informações assimétricas, tempo para as tomadas de decisões, interesse particular dos gestores públicos. No entanto, a racionalidade pode se dar até um ponto satisfatório pela criação de um conjunto de regras e incentivos, ou seja, uma estrutura que absorva o comportamento dos atores e restrinja esse comportamento aos fins propostos pelas políticas públicas.¹³

¹² Valéria Silva da FONSECA, Abordagem conceitual nos estudos organizacionais: bases conceituais e estudos contemporâneos In: Marcelo M. F VIEIRA; Cristina A. CARVALHO (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*, 2003, p.47-62.

¹³ Cf. Celina SOUZA, *Políticas públicas: uma revisão da literatura*, 2006. P. 20-23.

Laswell e Simon tiveram suas produções com ênfase no racionalismo questionadas por Lindblom, que propôs a consideração de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, são elas: as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Desta maneira, outros elementos deveriam ser observados na concepção de uma política pública, incorporando à sua formulação e análise, fatores que iam além dos princípios da racionalidade, tais como a importância das eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse.¹⁴

A contribuição dada por Easton, na década de 1960, apresenta-se com o advento da definição de política pública como um sistema, relacionando formulação, resultados e ambiente. Para tal autor, políticas públicas são alimentadas (recebem *inputs*) por partidos, pela mídia e por grupos de interesse, que interferem diretamente em suas aplicações, resultados e efeitos.

As propostas para formular uma definição sintetizada sobre políticas públicas são variadas, em geral, são concebidas como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”, ou ainda, “como sendo a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos”. Abordagens um pouco mais sintéticas gozam do conceito de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de que decisões e análises sobre política pública reportam às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.¹⁵

As sustentações até então percebidas buscam auferir o papel estatal na escolha e aplicação das políticas públicas. Em tempos de complexidade da organização do Estado moderno, existem correntes que defendem a chamada “autonomia relativa do Estado”, o que implica que suas ações gozam de certa discricionariedade, embora, não raro, sejam influenciadas por fatores endógenos e exógenos. No entanto, o Estado permanece capaz de criar condições para a sustentação de objetivos de políticas públicas, a magnitude dessa autonomia depende, logicamente, do contexto no qual está inserido cada país, não

¹⁴ Cf. Celina SOUZA, *op. cit.*, 2006. P. 20-23.

¹⁵ Cf. Johnson MEAD; Guy PETERS; Laurence L. LYNN, Thomas DYE; Harold D. LASWELL *apud* Celina SOUZA, *op. cit.*, 2006, p. 23 - 26.

existindo, portanto uma única definição que tenha o poder de explicar o que são políticas públicas, o que se pode fazer é analisar e contrapor seus resultados e propor soluções.¹⁶

Sob a ótica pluralista tem-se as *policy networks* ou redes de poder constituem um marco analítico que comporta todas as especificidades existentes em complexos, ou seja, por exemplo: localidades, cadeias produtivas, redes de negociação, setores agroindustriais, dentre outros. A multiplicidade dos atores, por muito vêm dificultando os estudos das ações políticas com vias às operações conjuntas. As redes de políticas constituem uma alternativa à análise da ação pública, bem como componentes do poder público e grupos de interesse e suas interações.

As redes de poder seriam o resultado da cooperação parcialmente estável, não hierárquica, entre as organizações que se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses. Estas redes são moldadas por laços institucionais, bem como por relações interpessoais, tendo influência na elaboração da agenda, no processo de decisão, na prática da ação pública e na concorrência de mercado. Nas redes as regras e normas institucionais, os modos de operação derivados das instituições e as representações determinam a interação entre os atores de uma política pública.¹⁷

Nas acepções sobre os determinantes das políticas públicas, os estudos de redes políticas crescem à medida que se apresentam como um modelo eficaz para dar conta das novas relações entre o público e o privado. Tais redes ganham espaço à medida que o Estado se fragmenta, a sociedade se torna mais complexa e as mudanças tendem a alterar os funcionamentos dos governos e suas relações com outras organizações. O resultado nesta conjuntura é o de que os governos, incapazes de mobilizar recursos de política necessários em sua própria esfera, ficam dependentes da cooperação e mobilização de recursos de atores de política fora de seu controle hierárquico. Neste contexto, surgem as redes políticas como teias de relações estáveis e contínuas que mobilizam os recursos espalhados, onde a ação coletiva tende a solucionar de um problema comum.¹⁸

Segundo a linha auferida, percebe-se que política pública moderna pode ser dirigida pelo governo, mas sim completada por representações do público ou atores coletivos de

¹⁶ Cf. Johnson MEAD; Guy PETERS; Laurence L. LYNN, Thomas DYE; Harold D. LASWELL *apud* Celina SOUZA, *op. cit.*, 2006, p. 23 - 26.

¹⁷ Cf. Patrick HASSENTEUFEL, Do Policy Networks Matter? Lifting Descriptif et Analyse de l'État en Interaction. In: Patrick LE GALES e Mark THATCHER, *Les Réseaux de Politique Publique : débat autour des policy networks*, 1995, p. 100

¹⁸ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*, 2009, p. 3.

interesses. As redes de poder constituem uma abordagem de nível “meso” e, como tal, uma das condições básicas da coordenação estratégica é a realização de fóruns de decisões localizadas. Neste aspecto, as organizações locais tornam-se condição necessária para a coordenação em redes de poder e dessa forma o território municipal e a articulação das organizações localizadas atua como componentes relevantes de uma rede política. Essas organizações podem ser municipais, regionais, estaduais e federais.¹⁹

Uma rede de segurança alimentar pode ser considerada uma rede política, ou seja, uma construção social e política definida a partir de conexões complexas entre organizações distintas e dependentes de recursos de poder, como informação, aparatos tecnológicos, normas, atribuições de *status* público, confiança, dentre outros. Formadas por laços institucionais e também por relações interpessoais, tais redes têm um papel importante no planejamento e na realização da política pública.²⁰

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Atualmente, o Brasil tem vivenciado a implementação alternativa de políticas públicas de segurança alimentar, revertendo o processo, ainda de pouca tradição e incorporação no país do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que outrora, mostrava-se mais ligado às organizações não governamentais da área. Ainda é de censo comum, no embate da discussão entre segurança alimentar e o combate à fome, a prevalência do segundo no entendimento, contudo, estrategicamente, governo tem considerado tais concepções como segmentos complementares em um todo.

Desde 1997, quando a Cúpula Mundial da Alimentação (FAO-ONU) finalmente conseguiu produzir em consenso um conceito de segurança alimentar amplo para subsidiar políticas públicas aplicáveis nos mais diversos países, alguns programas começaram a ser executados no Brasil. Tal acontecimento mostrou-se a mola propulsora a desencadear

¹⁹ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. cit.*, 2009, p. 3.

²⁰ Cf. Rod A.W. RHODES *apud* Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. cit.*, 2009, p. 3.

esforços de vários governos, nas diversas esferas de poder, na efetivação de políticas de segurança alimentar.²¹

O Projeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (PL nº 6.047/2005) nos fornece conceito usual neste trabalho:

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

Em 2004, o Brasil apresentava um cenário onde, aproximadamente, 72 milhões de pessoas apresentaram algum tipo de insegurança alimentar. Desagregando os resultados por situação do domicílio, chega-se a um panorama preocupante: cerca de 50% dos brasileiros domiciliados no meio rural encontrava-se em situação de insegurança alimentar, indicando que a superação da miséria e da fome no Brasil passa por uma profunda transformação das relações sociais no campo. Assim, políticas “alternativas” de segurança alimentar (com considerável ênfase na dimensão municipal) começaram a surgir lentamente no país, principalmente em regiões subdesenvolvidas. Deste modo, é possível detectar a operação de redes de inclusão social nos territórios pelos quais as grandes redes agroindustriais passam.²²

No domínio da política pública brasileira, a perspectiva do desenvolvimento territorial vem obtendo destaque, sob esta ótica, e como concepção básica das políticas de desenvolvimento, faz-se necessária a utilização de um instrumental para o desenvolvimento deste trabalho: O marco teórico do novo institucionalismo histórico e da nova localização, com corte analítico em políticas públicas de segurança alimentar local, bem como um ensaio de agregação de elementos muito específicos de capital social, validados por outra abordagem institucional: a Sociologia Econômica. Nesta última, a

²¹ Cf. L. F. PAULILLO e L. PESSANHA, Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*, 2002, p. 3-12.

²² Cf. Walter BELIK, Políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. In. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición em America Latina*, 2004, p. 5-9.

tentativa de construir uma agenda de pesquisa cujo essa primeira aproximação da abordagem histórica recebe determinados atributos de análise ou caracterização de atores sociais envolvidos na segurança alimentar.²³

A interligação das dimensões territorial ou local e da segurança alimentar mostra-se relevante, ao passo que o planejamento e a implantação de programas de desenvolvimento territorial recente no Brasil têm articulado a tomada da questão da segurança alimentar como motivação às ações da administração pública. Mesmo com afirmações categóricas acerca da dificuldade de conciliar as metas de desenvolvimento territorial, dotadas de ações estruturantes de médio e longo prazo, e as ações emergenciais no combate à fome, que apontam à cristalização da segurança alimentar no Brasil, ambas tendem a aproximação. Conforme proposição esboçada abaixo:

A realização de políticas públicas de segurança alimentar em um município, região ou território pode começar a operar essa composição simbólica em nível local e regional, seja envolvendo a população carente e mal-nutrida para o recebimento e o consumo de alimentos nutritivos e saudáveis (numa ponta da rede de políticas de segurança alimentar que se forma) e a capacitação e produção da agricultura familiar, de pequenos e médios agricultores capitalistas em processo de exclusão e assentamentos rurais e também de trabalhadores rurais (em outra ponta da rede, isto é, na ponta da produção e de coleta de alimentos). Os padrões institucionais, normas e valores sociais próprios de cada localidade sinalizam uma capacidade de estabelecimento de pautas de desenvolvimento social de caráter relativamente endógeno, 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. Os locais têm uma forma concreta e funções específicas, aliadas às funções e também às estruturas mais abrangentes. Nas

²³ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. Cit.*, 2009, p. 4.

*localidades estão operando redes resultantes de construções sociais e políticas, em que os agentes individuais e coletivos trocam recursos estratégicos e articulam interesses. Nestas redes importam igualmente as instituições, as organizações (lucrativas e não lucrativas), os indivíduos e os modos de relacionamento entre eles.*²⁴

As regras, normas, políticas públicas, convenções sociais, dentre outras, compõem instituições que funcionam como filtros à inserção das políticas públicas porque elas limitam as capacidades de absorção de beneficiários em potencial, entenda-se pessoas miseráveis, desempregados, crianças, idosos, etc. Entretanto, as características de organizações sociais, podem facilitar os processos de ação coordenada e a provisão de bens públicos, e a segurança alimentar é um deles. Essas características devem ser estudadas na perspectiva da descoberta de entraves de organização e execução de políticas públicas de segurança alimentar, tendo como universo os municípios que já operam tais programas, em difusão crescente no Brasil.²⁵

Avaliar política pública transcende a idéia de que consiste de um instrumental para melhorar ou corrigir investidas da gestão governamental, mais que isso, mostra-se uma ferramenta facilitadora da transparência das ações dos governantes. Analisar tais políticas focando apenas em suas metas e resultados quantificados pode incorrer em apreciação parcial de sua significância, portanto tal procedimento deve sempre levar em consideração o aspecto qualitativo do resultado alcançado. Contudo, eficiência, eficácia e impacto são conceitos consideráveis, pois, promovem a interpretação conjunta, com vistas à correlação, de etapas distintas da política pública, são elas: planejamento, desenvolvimento e execução.²⁶

Abaixo tem-se abordagem mais rebuscada sobre o assunto, citada pelo Professor Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida:

²⁴ Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. cit.*, 2009, p. 3.

²⁵ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. cit.*, 2009, p. 3.

²⁶ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*, 2008, p. 49.

Os efeitos de uma política sobre a sociedade não se limitam àqueles que foram previstos e são esperado ou, pelo menos, desejados, de acordo com seus objetivos. A avaliação deve considerar os efeitos colaterais, sejam eles positivos ou negativos, que a política pode acarretar. Analisar o impacto é apreciar todos os efeitos que foram produzidos com a ação, sejam eles de caráter técnico, econômico, ambiental e social (CONSEIL DE L'ÉVALUATION, 1996; GUÉNEAU, 2001). Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença do que foi realizado do que foi previsto. É a medida de acordo com os efeitos próprios da política. Essa análise se apóia sobre a focalização dos fatores suscetíveis de explicar a capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena a uma dinâmica social endógena. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local, visto que as diferenças entre as características sócio-demográficas dos beneficiários, dinâmicas socioeconômicas locais, organização das instituições públicas, formação dos servidores, competência dos gestores, entre outros fatores, podem estabelecer interações entre si e influenciar os resultados (PAULILLO, 2006).²⁷

Na última década uma série de políticas de segurança alimentar começaram a ser implantadas no Brasil, temos como exemplos as compra de produtos de agricultores locais para a merenda escolar, os bancos de alimentos, restaurantes populares, hortas comunitárias, dentre outras. Tais políticas estabelecidas localmente para enfrentar o desafio de alcançar um estágio de segurança alimentar de curto prazo, alinhando a população menos favorecida para as condições mínimas de cidadania e a *posteriori* à capacitação para empregos, educação, entre outras medidas que contribuam para a estabilização de renda.

Mas, segurança alimentar vai além do acesso à renda, pois deve ser tomada como recurso fundamental de inclusão social, ou seja, fará com que as camadas sociais marginalizadas tenham acesso a recursos básicos da vida em sociedade (emprego, educação, saúde, dentre outros) e possam participar das decisões que afetam suas vidas.

²⁷ Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *Avaliação da Eficácia dos Programas de Segurança Alimentar e do Nível de Coesão Social das Redes Formadas: Análise Comparativa entre Municípios Brasileiros de Araraquara-SP e Goiânia-GO*, 2009, p. 1.

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. Uma rede de segurança alimentar formada em determinada localidade 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.²⁸

Assim como definido na cúpula mundial da alimentação da FAO/ONU (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) em Roma (1997), as políticas de segurança alimentar devem apresentar junção a valores como saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade, que se mostram fundamentalmente importantes à população. Todos esses valores podem ser socialmente construídos, articulados e avaliados em redes de políticas de segurança alimentar, a funcionalidade de tal modelo poderá comportar mecanismos locais de governanças participativos, padronizando a alimentação baseada na igualdade para com a população mal nutrida, desencadeando, dessa maneira, resultados satisfatórios que promovam a cristalização de elementos de segurança alimentar em seu amplo conceito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo neo-institucional, atualmente, tem se mostrado uma referência de extrema importância para o estudo das políticas públicas, contemplando fatores de grande aproveitamento analítico para a avaliação de processos. Neste trabalho, foram tomadas, sucintamente, as políticas de segurança alimentar como integrantes de uma rede de políticas e dependentes de recursos de poder desencadeados de formulações institucionais, tendo um importante papel na agenda e na prática da ação pública

²⁸ Cf. Luiz Manoel de Moraes Camargo ALMEIDA, *op. cit.*, 2008, p. 60.

Neste cenário, enfatiza-se a necessidade de avaliação de programas, contemplando os arranjos institucionais encontrados na realidade brasileira, dirigindo, como sugerem os neo-institucionalistas, a atenção não apenas para as instituições e suas particularidades, mas também aos próprios atores envolvidos na promoção de políticas de segurança alimentar.

É importante salientar a idéia de que as instituições que se consolidam em um determinado momento formando uma rede política, imediatamente à implantação de uma política pública de segurança alimentar por exemplo. Desta forma, podem servir ao aprimoramento ou travamento das atuações de agentes públicos e dos beneficiários, que realizam e participam da política pública.

Finalmente, é de extrema necessidade que se abram brechas para avançar nos estudos desta nova fase das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar no Brasil, partindo de construções metodológicas aplicáveis, com fins na avaliação das eficácias de gestões e de redes de poder formadas, propondo aperfeiçoamentos a partir dos travamentos organizacionais e institucionais captados por pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L. M. M. C. *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*. Campinas, SP: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. Relatório Técnico - Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país.

ALMEIDA, L. M. M. C. *Avaliação da Eficácia dos Programas de Segurança Alimentar e do Nível de Coesão Social das Redes Formadas: Análise Comparativa entre Municípios Brasileiros de Araraquara-SP e Goiânia-GO*. Goiânia: UFG, 2009. Projeto de Pesquisa apresentado ao MCT/CNPQ.

BRASIL. *Projeto de lei nº 6047/2005*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/losanfinal.pdf>. Acesso em: 20 dez 2009.

BELIK, W. Políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. In: BELIK W. (org.) *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.

FONSECA, V. S. Abordagem conceitual nos estudos organizacionais: bases conceituais e estudos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; C. A. CARVALHO, (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. São Paulo: Lua Nova. 2003.

HASSENTEUFEL, P. Do Policy Networks Matter? Lifting Descriptif et Analyse de l'État en Interaction. In: LE GALÈS, Patrick e THATCHER, Mark. *Les Réseaux de Politique Publique : débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995.

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.

ROCHA, C. V. *Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações*. Porto Alegre: Civitas, 2005

SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/>. Acesso em: 08 out. 2009.

TSBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: USP. 1998.