

EFICÁCIA E COESÃO SOCIAL DO PROJETO VIVA LEITE: UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA REGIÃO DA GRANDE SÃO PAULO¹

Luiz Fernando Paulillo²
Luiz Manoel de Almeida³
Valquíria da Silva⁴
Elizabeth Alves e Nogueira⁵
Jair Martineli⁶

RESUMO: Este estudo avalia a eficácia do projeto Viva Leite do Governo do Estado de São Paulo e a coesão social da rede formada numa das regiões mais carentes (Osasco e Carapicuíba) atendidas pela Política Estadual de Segurança Alimentar. A análise envolve a rede ampla que se forma desde a região produtora leiteira de Lins até o público beneficiário desses municípios da Grande São Paulo. Foram testados os indicadores de eficácia e os atributos de coesão social em rede de metodologia pautada na teoria neoinstitucional. O resultado mostra uma rede com elevada coesão social (92 pontos de 135 possíveis), isto é, há poucos atributos de reduzido impacto positivo que podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública. O sentimento de pertencimento dos agentes envolvidos, assim como de quase todos os atributos das interações, são fortes. A eficácia do projeto Viva Leite é considerada elevada (93,8% do total de pontos utilizados).

Palavras-chave: segurança alimentar, instituições, redes, eficácia, política pública.

EFFICACY AND SOCIAL COHESION OF THE VIVA LEITE PROJECT: EVALUATING GREATER SAO PAULO'S FOOD SECURITY NETWORK

ABSTRACT: This paper evaluates the efficiency of Sao Paulo State Government "Viva Leite" project and the social cohesion of the network formed in one of the most disadvantaged regions catered to by the State Policy of Food Security (Osasco & Carapicuíba). The analysis involves an extensive network ranging from the dairy producing region of Lins to the beneficiary public located in Greater Sao Paulo. Efficiency indicators and attributes of social cohesion were tested using a methodology based on the neo-institutional theory. The results show a network with high social cohesion (92 points of 135 possible ones), i.e. with few attributes of reduced positive impact that can be improved by small interventions of public policies. The feeling of belonging of the agents involved is strong, as well as almost all of the attributes of the interactions. The efficiency of the Viva Leite project is considered elevated (93.8% of total used points).

Key-words: food security, institutions, policy network, public policy.

JEL Classification: Z13, Q18, R58.

¹Registrado no CCTC, REA-22/2009.

²Economista, Doutor, Professor Associado do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Bolsista do CNPq, São Carlos, SP, Brasil (e-mail: dlfp@power.ufscar.br).

³Engenheiro de Produção, Doutor, Professor Adjunto da Faculdade de Agronomia e Engenharia de Alimentos da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil (e-mail: manoel77@yahoo.com.br).

⁴Engenheira Agrônoma, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, SP, Brasil (e-mail: valsilva@iea.sp.gov.br).

⁵Engenheira Agrônoma, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, SP, Brasil (e-mail: enogueira@iea.sp.gov.br).

⁶Engenheiro Agrônomo, Diretor de Abastecimento, Alimentação e Nutrição da Coordenadoria de Agronegócios da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (Codeagro), São Paulo, SP, Brasil (e-mail: jmartineli@codeagro.sp.gov.br).

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivos apresentar e testar a aplicação de uma metodologia de avaliação da eficácia de programas governamentais de segurança alimentar por meio de indicadores de impactos sociais e econômicos e do grau de coesão das redes que se formam a partir dessas políticas públicas. A rede social a ser avaliada resulta da ação do projeto Viva Leite do Governo do Estado de São Paulo em importante região da Grande São Paulo formada pelos municípios de Osasco e Carapicuíba. Além disso, pretende caracterizar os principais atores envolvidos (usina processadora, produtores de leite, Secretaria Estadual da Agricultura e de Abastecimento, entidades sociais que distribuem o produto e o público beneficiário)⁷ e suas relações. Isso permitirá mostrar o grau de eficácia⁸ do referido programa de política pública de segurança alimentar e o nível de coesão social⁹ da rede formada nessa região. Os objetivos específicos são: avaliar os níveis de segurança alimentar do público atendido e as respectivas

⁷As redes resultam da cooperação mais ou menos estável e não hierárquica entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses. São conformadas por laços institucionais, mas também 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 institucionais, os modos operativos que derivam das instituições e as representações determinam a interação entre os atores de uma política pública (PAULILLO, 2002; 2000).

⁸Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença entre o realizado e o previsto. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local, visto que as diferenças entre as características sócio-demográficas dos beneficiários, as dinâmicas sócio-econômicas locais, a organização das instituições públicas, a formação dos servidores e a competência dos gestores, entre outros fatores, podem estabelecer interações entre si e influenciar os resultados (PAULILLO, 2006; ALMEIDA, 2008).

⁹Inclui aspectos no sentido de pertencer e solidarizar, incorporando a dialética entre os mecanismos de inclusão e exclusão e a percepção por parte da sociedade. Se as políticas locais de segurança alimentar promovem a coesão social, elas são mais eficazes e vão mais além de englobar a luta contra a fome e a miséria, apontando em direção à universalização e à qualidade dos serviços públicos. Essa concepção de coesão social é da visão ibero-americana que considera as regiões como espaços heterogêneos.

proporções de alcance, bem como o perfil sócio-econômico das famílias beneficiadas; caracterizar os perfis e ações das entidades que distribuem o leite; mostrar e caracterizar a rede de segurança alimentar desenvolvida pelo projeto paulista Viva Leite e o envolvimento de produtores rurais, usina de beneficiamento de leite, entidades sociais e beneficiários finais (crianças e idosos); identificar os indicadores que mais contribuem para a eficácia do projeto Viva Leite e para a coesão da rede social criada.

O artigo está estruturado em cinco itens, além dessa introdução e das referências bibliográficas. O item dois justifica a importância do uso do conceito de redes para o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas diante das transformações institucionais que ocorreram no mundo a partir do final dos anos 1980. O item três apresenta a metodologia utilizada para a avaliação de programas de segurança alimentar no Brasil, como é o caso do projeto Viva Leite, evidenciando de um lado os indicadores de eficácia de política pública e, de outro, as características das relações em rede e dos atores participantes que adensam a avaliação do nível de coesão social da rede avaliada (região de Osasco e Carapicuíba, Estado de São Paulo). O item quatro mostra a avaliação da eficácia do referido programa a partir de referenciais neoinstitucionais e o item cinco mostra a estrutura da rede formada, com ênfase na análise do nível de coesão social atingido. O item seis apresenta as principais conclusões e indica as possíveis mudanças para a melhoria do referido programa de segurança alimentar do Estado de São Paulo.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO NEOINSTITUCIONAL: redes de políticas públicas

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 como informação, regras, controle, reputação, legitimidade, agilidade, cooperação, etc. (PAULILLO, 2002; RHODES, 1998). Formadas por insti-

tuições e relações interpessoais, tornaram-se fundamentais para as consolidações de políticas públicas porque interferem, no mínimo, nas etapas de elaboração da agenda de um programa ou projeto governamental, no processo de decisão e na prática da ação pública (ROMANO, 1998; PAULILLO, 2000).

Na perspectiva mais abrangente do neo-institucionalismo, o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediatizado pelas instituições em que se emoldura, tendo em vista que a instituição é algo além de um simples órgão formal. No entanto, as instituições não geram comportamento por iniciativa própria. Assim, são consideradas nos processos de constituição e desenvolvimento das políticas e projetos e, ao mesmo tempo, os comportamentos dos atores e as redes (governanças) que surgem também, pois podem influenciar as mudanças (institucionais e organizacionais). As instituições são regras e normas e incluem também procedimentos operativos, acordos de comportamentos e convenções, fatores esses que modelam as decisões dos atores (PAULILLO, 2002).

Estudar a ação pública a partir da abordagem de redes significa: 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; considerar as políticas públicas a partir da base e não do alto, o que significa destacar a importância da fase de início da implementação (tomada de decisões e reformulação dos problemas) para a compreensão de uma política pública; resgatar a complexidade do setor público e da ação pública em políticas (voltadas para a alimentação escolar, para a distribuição de alimentos para pessoas carentes, política educacional, política agrícola, etc.), pois, dentro de cada política pública, podem operar muitas redes.

Com as fragmentações dos estados e as maiores complexidades da sociedade civil, as redes podem definir com maior profundidade as dificuldades organizacionais e os fatores de ineficácia de uma

política pública. Podem, ainda, romper com a preponderante visão linear e sequencial de construção das políticas (emergência de um problema, introdução na agenda, formulação de soluções, decisão e início da implantação) (ROMANO, 1998). Paulillo (2002) mostra que há um rompimento desta sequência, porque o destaque é para o início da implantação da política, na qual as decisões são tomadas e os problemas reformulados. Eficácias de políticas públicas ou de programas de segurança alimentar devem ser avaliadas a partir dessa fase por meio da verificação das formas de institucionalização e de integração dos atores participantes e da estabilidade, abertura e coesão que ocorre em cada rede que se forma nos locais de intervenção.

3 - METODOLOGIA

O projeto Viva Leite do Governo do Estado de São Paulo, sob a coordenação da Coordenadoria de Desenvolvimento do Agronegócio (CODEAGRO) da Secretaria Estadual de Agricultura e do Abastecimento, foi iniciado em 1993 e é o objeto de análise do presente trabalho. Dividido entre 32 regiões do Estado de São Paulo, o projeto foi implementado para atender crianças de seis meses a seis anos por meio do registro de suas famílias nas entidades carentes (Grande São Paulo) e nas prefeituras municipais (interior paulista). Nos últimos 17 anos, o Viva Leite cresceu e ganhou complexidade, atingindo um público beneficiário mais amplo, como doentes crônicos, gestantes, idosos, etc.

A avaliação da eficácia da gestão do projeto Viva Leite refere-se à sua ação numa região da Grande São Paulo (denominada Região 23) que engloba os municípios de Carapicuíba, Osasco e Lins, este último porque o beneficiamento do leite é feito pela Usina Milk Lins que adquire matéria-prima de pecuaristas locais. Além disso, o trabalho pretende mostrar o grau de coesão social da rede construída.

A Região 23 do projeto Viva Leite possui uma rede que compreende como atores: 13.150 beneficiários (sendo 11.170 crianças e 1.480 idosos); 108 enti-

dades sociais (com fornecimento mensal de 197.250 l de leite); uma usina produtora de leite (com 35 empregados e 64 prestadores de serviços contratados em 2008); 351 fornecedores (pecuaristas) de leite da região de Lins, Estado de São Paulo, entre assentados e pequenos produtores, médios (com produção de 300 a um mil l/dia) e grandes (produção superior a um mil l/dia¹⁰).

A avaliação foi realizada por meio de amostragem definida com base na quantidade de leite distribuído por entidade e no número de beneficiários atendidos (crianças e idosos). Foram identificados três grupos de entidades com base na quantidade mensal distribuída aos beneficiários: a) até 750 l; b) entre 1.500 e três mil l; c) acima de três mil l. Além disso, para a amostra de entidades foi considerado um parâmetro de 30% de representatividade do leite total distribuído pelo lote e percentual de cobertura de 27%, o que resultou em 29 questionários. Para os beneficiários, foi considerado o tamanho de 1,2% da população, o que resultou em 158 entrevistados. Na produção rural foram entrevistados 25 produtores, correspondendo a 7% do universo produtivo lácteo da rede.

Para diagnosticar os impactos sociais, econômicos e de segurança alimentar do projeto Viva Leite, o estudo avalia, inicialmente, o grau de eficácia alcançado pelo projeto no segundo semestre de 2008 e, posteriormente, o nível de coesão social da rede formada entre os locais envolvidos (a região de Osasco e Carapicuíba, onde estão as entidades distribuidoras do leite e os beneficiários, e Lins, onde estão os atores produtivos: pecuaristas e usina de beneficiamento). Tanto o grau de eficácia como o nível de coesão alcançado pelo projeto Viva Leite serão analisados sob determinados indicadores que foram produzidos pela equipe de pesquisa a partir das primeiras observações do objeto de estudo e, posteriormente, apresentados e avaliados pela equipe gestora do projeto Viva Leite e validados pelos grupos focais através de pesquisa participativa¹¹. A Rede 23 ocupa

¹⁰Considerando os produtores que forneceram leite para a usina Milk Lins em agosto de 2008. O número de fornecedores de leite varia muito pouco mensalmente, segundo pesquisa de campo.

¹¹O caráter participativo da pesquisa promove a interação entre os pesquisadores e os atores envolvidos, havendo grande diver-

um território amplo que envolve o elo entre a pecuária e a processadora láctea de uma região (bacia leiteira de Lins), a orquestração social de entidades carentes dos municípios de Osasco e Carapicuíba e a população carente beneficiária.

Os indicadores¹² de eficácia apresentam pouca complexidade e seus nomes são autoexplicativos. Nesta pesquisa, os indicadores¹³ estão inseridos em categorias analíticas, seja para o público beneficiário, seja para as entidades. Para as produções agropecuária e industrial foram utilizados outros dados, mais apropriados à realidade produtiva. Isso porque o método de avaliação respeita a concepção ampla de segurança alimentar que abarca beneficiários sem desconsiderar o meio produtor rural (agricultores, pecuaristas, trabalhadores rurais, etc.).

No caso do público beneficiário, as categorias são: a) segurança alimentar¹⁴; b) inserção do projeto na família; c) trabalho e renda familiar; d) moradia e saúde; e) características sócio-demográficas e escola-

sidade nos graus de implicação dos atores. O conceito de ator entendido como: "... qualquer grupo de pessoas que dispõe de certa capacidade de ação coletiva consciente em contexto social delimitado" (THOLLENT, 1997).

¹²Um indicador consiste em um valor usado para medir ou acompanhar a evolução de algum fenômeno ou o resultado de processos sociais. Indicadores podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação, que ganha sentido caso a pesquisa seja repetitiva, para comparar indicadores no tempo, se tiverem comparabilidade com outros indicadores, produzidos a partir de outras bases de dados, ou ainda se puderem ser interpretados à luz de algum objetivo que queira se alcançar. Indicadores de avaliação também expressam certas condições relativas à "estrutura", "processos" e "resultados", esta última categoria englobando indicadores de "impactos" e "efeitos", de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos (DRAIBE, 2001).

¹³A descrição dos indicadores, por segmento analítico, encontra-se nas tabelas de avaliação apresentadas na seção 4 deste estudo.

¹⁴Para o cálculo foi utilizada a classificação da rede alimentar da UNICAMP que adota quatro níveis: 1) estado de segurança alimentar (indicando que a família apresenta condições de alimentação suficientes em termos de quantidade e qualidade); 2) insegurança alimentar leve (quando a família apresenta uma restrição quanto à qualidade de alimentos); insegurança alimentar moderada (quando há restrições qualitativas e também quantitativas na família, o que significa agravamento da situação alimentar e nutricional); e 4) insegurança alimentar grave (na qual a família apresenta situação de fome e miséria, isto é, ela não apresenta condições econômicas mínimas para viver com dignidade) (ALMEIDA, 2008).

ridade; f) apoio e proteção social.

No caso das entidades pesquisadas, as categorias são as seguintes: a) perfil geral do conjunto de entidades; b) mudanças nas entidades provocadas pelo projeto; c) nível de heterogeneidade; d) poder de articulação das entidades com outros programas; e) criatividade; f) capacidade operacional; g) capacidade de articulação com outros doadores; h) critérios para inclusão do beneficiário no projeto.

Para o segmento de produção (produtores de leite e usina), os indicadores utilizados são: percentual de produtores tendo o leite como produto principal; quantidade de produtores que fornecem leite à usina por causa do Viva Leite; diversidade de fornecedores em tamanho e renda média; parcela da produção da usina destinada ao Viva Leite; tempo de atuação da usina no projeto avaliado.

Para a avaliação da eficácia do projeto Viva Leite, os indicadores (inseridos nos respectivos descritores de análise) foram apresentados aos gestores que, após sugestões de ajustes e aprovação de uso na pesquisa, atribuíram pesos para cada um deles. Assim, os indicadores mais importantes receberam “peso 3”, de moderada importância receberam “peso 2” e de reduzida importância receberam “peso 1”. Os descritores também receberam o mesmo tipo de pontuação, sendo que a somatória do peso de cada indicador com o peso de seu respectivo descritor determinou um peso final (exemplo: o indicador do percentual de beneficiados e seu nível de segurança alimentar com peso 3, somado com o peso 3 da categoria de segurança alimentar do projeto, resulta no peso final 6).

A última fase da avaliação consiste no apontamento, por parte do(s) gestor(es) do projeto ou programa de política pública analisado, da eficácia de cada indicador pontuado. Essa é a fase de avaliação do(s) gestor(es) sobre a colaboração de cada indicador para a qualidade da ação da política pública implementada por meio da análise do efeito que este provoca na rede. A avaliação do gestor consiste em atribuir as seguintes notas: “zero” para efeito ineficaz do indicador, “0,5” para efeito moderado (moderada eficácia) e “1” para um bom efeito (boa eficá-

cia). Esses números (0; 0,5 ou 1) serão as notas para cada indicador avaliado e, por isso, serão seus multiplicadores. A nota do gestor para cada efeito provocado será multiplicada pelo peso final de cada indicador. O resultado dessa multiplicação deverá ser somado aos demais valores ou resultados das outras multiplicações (dos demais indicadores). Assim, haverá um resultado final, consequência da somatória de pesos finais (multiplicações) para cada indicador, e que apontará o grau de eficácia do projeto Viva Leite na região considerada (Rede 23). O grau de eficácia será determinado pelo tamanho da participação percentual dessa somatória de pesos finais dos indicadores em relação ao total possível, conforme classificação qualitativa apresentada no quadro 1.

Quadro 1 - Classificação Qualitativa da Eficácia do Programa de Política Pública de Segurança Alimentar Conforme Percentual da Soma de Valores Finais dos Indicadores

Pontuação do indicador (%)	Classificação qualitativa da política ou do programa
0 a 25	Ineficaz
26 a 50	Pouca eficácia
51 a 75	Moderada eficácia
76 a 100	Muita eficácia

Fonte: Dados da pesquisa.

Para a avaliação da coesão social da rede formada no lote 23 (Osasco e Carapicuíba), o sistema de pontuação final é um pouco diferente, mas também tem o objetivo de atribuir dimensões de intensidade para a coesão existente (muito forte, forte, moderada, fraca ou ausente). De modo amplo, a coesão social considerada nesta pesquisa se refere tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e valores manifestados pelos sujeitos que participam da rede. Os comportamentos e valores dos sujeitos abarcam diversos âmbitos como: a confiança nas instituições, o sentimento de pertencimento e de solidariedade, a aceitação de normas de convivência, a disposição em participar nos espaços de deliberação e nos projetos coletivos, etc. (SOJO et al., 2007).

Capital social é um conceito usado na primeira formatação da coesão social em rede e é entendido como a capacidade das pessoas e grupos sociais em manejar normas coletivas, construir e preservar redes e laços de confiança capazes de reforçar a ação coletiva e assentar bases de reciprocidade no trato, que se estendem progressivamente ao conjunto de uma sociedade (SOJO et al., 2007)¹⁵.

Ainda para a avaliação da coesão social da rede formada no lote 23, foram estudados quatro tipos de atores (produtores de leite, usina de beneficiamento, entidades carentes e beneficiários), assim como suas relações. Considera-se para a análise cinco características dos atores na rede e outras cinco para as análises das relações em rede. As características são apresentadas no quadro 2.

Quadro 2 - Características dos Atores e das Relações em Rede

Característica dos atores na rede	Característica das relações na rede
1. Agilidade	1. Comunicação
2. Reputação	2. Regras e uso
3. Esforço para manutenção e atores	3. Centralidade
4. Esforço para novas opções ou ganhos	4. Controle
5. Cooperação	5. Frequência

Fonte: Paulillo (2002).

Para cada uma dessas características é dado um peso a partir das respostas dos atores aos questionários de avaliação das relações em rede e das posições dos próprios atores na rede. Nesses casos, são consideradas cinco dimensões de intensidade: intensa, forte, moderada, baixa e ausente (ou incoesão). Como são quatro atores e três tipos de relações, sendo que cada ator empenha posição diferenciada para

¹⁵O segundo conceito básico é o da integração social, entendida como o processo que permite às pessoas gozar de um mínimo de bem-estar consistente com o desenvolvimento alcançado em um país ou região. A integração é concebida como um sistema compartilhado de esforços e recompensas, que pode igualar oportunidades e ser meritocrático em termos de retribuições. O terceiro é o de inclusão social, forma ampliada de integração, que não supõe apenas melhorar as condições de acesso aos canais de integração, mas também promover maiores possibilidades de autodeterminação dos atores em rede. Finalmente, Sojo et al. (2007) ressaltam a noção de ética social, com destaque para a comunidade de valores, o consenso acerca das mínimas normas, a solidariedade como valor ético e valor prático, um princípio assumido de reciprocidade no trato ou relacionamento.

cada relação, considera-se uma pontuação para seis grandes placares para os atores (característica do produtor em relação à usina de beneficiamento, característica da usina em relação ao produtor, característica da usina em relação às entidades, características das entidades distribuidoras do leite em relação à usina, características das entidades em relação aos beneficiários, características dos beneficiários em relação à entidade), somadas à pontuação para cada tipo de relação, que são três grandes placares (a relação entre produtor e usina, entre usina e entidade e entre entidade e beneficiário). O somatório desses nove placares estabelecerá a pontuação final (que poderá variar entre 135 e um ponto). É essa pontuação que determinará a dimensão da coesão social da rede analisada, de acordo com o nível de intensidade (Quadro 3).

Quadro 3 - Dimensões de Coesão Social Segundo o Somatório de Pontos Atribuídos às Características dos Atores e das Relações em Rede no Projeto Viva Leite

Dimensão de coesão social	Pontuação
Intensa coesão social	109 a 135
Forte coesão social	82 a 108
Moderada coesão social	55 a 81
Baixa coesão social	28 a 54
Nenhuma coesão social	1 a 27

Fonte: Paulillo (2006).

A caracterização básica de cada uma das dimensões de coesão social da rede é apresentada no quadro 4.

A avaliação da coesão da rede considerou atributos de relacionamento (regras e uso, comunicação, centralidade, controle e frequência das relações em rede) e dos atores participantes (agilidade, reputação, cooperação, esforços para manutenção e esforços para novos ganhos da rede). Cabe apresentar definições resumidas desses atributos:

- Regras e uso: o conjunto de regras e normas atua decisivamente na formação do ambiente institucional e seu uso institucionaliza a rede, o grau de eficácia e o nível de coesão, influenciando os graus de centralização das operações (elevada ou baixa) e de envolvimento dos atores (poucos ou muitos). Essas operações podem ocorrer com maior ou me-

Quadro 4 - Caracterização das Dimensões de Coesão Social em Redes de Políticas Públicas de Segurança Alimentar

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

Fonte: Paulillo (2006), a partir de Sojo et al. (2007).

nor intensidade (frequência). Assim, é do uso de regras que se origina a importância ou influência dos demais atributos da rede (PAULILLO, 2002).

- Comunicação: é a capacidade de uma rede acumular relacionamentos em grande quantidade e de diversos tipos e os compartilhar com os membros, garantindo-lhes acesso preferencial por meio de suas inter-relações. Os relacionamentos pessoais promovem a confiança e facilitam o fluxo de informações (POWELL, 1990).
- Centralidade: uma forma de a definir é pensá-la em termos da “atividade” de um ator, isto é, a quantidade de vínculos que ele possui, sendo o ator mais ativo aquele que possui o maior número de vínculos, que fornece o grau de centralidade, comparado com os demais. Outra medida está ligada à “rapidez” com que um ator interage com outros. Trata-se da centralidade por proximidade: quanto menor o número de “passos” para que um ator chegue a outro, maior sua proximidade.
- Controle: capacidade de acompanhar, controlar e até de influenciar os demais atores em torno de seus interesses e no respeito às regras ou à sua cognição (modo de ver o contexto), que também poderá modificar alguma regra ou norma em uso (PAULILLO, 2006).
- Frequência: quantidade de interações de troca ocorridas entre dois atores. É uma rica fonte de transferência de conhecimento tácito entre os indivíduos.

Contatos pessoais permanentes adicionam certa dose de cortesia e consideração entre os atores, desencorajando ou, pelo menos, reduzindo a busca de vantagens particulares numa transação. O conjunto dessas (inter) relações representa a noção central de imbricação (JONES; HESTERLY; BORGATTI et al., 1997).

- Agilidade: é a rapidez de cada ator em suas respostas aos atores com que se relaciona e que qualifica o nível de cada relação ou troca (*pairwise*), ou seja, o quanto as necessidades e os objetivos de um parte são levadas em consideração (GRANOVETTER, 2003) e o comportamento das mesmas no que tange à confiança e ao compartilhamento de informações (UZZI, 1997).
- Reputação: determinada pelos recursos conquistados, pela concessão estatal de *status* público e pela chancela dos demais atores privados, a partir de suas capacidades de representação e de aglutinação (PAULILLO, 2002). Está diretamente associada a atributos como caráter, habilidades e confiança dos indivíduos e é extremamente 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.
- Cooperação: característica que, com o tempo, mantém os relacionamentos sucessivos e pessoais que promovem confiança e facilidade para o fluxo de

informações. A cooperação é um componente crucial para que as relações sejam bem sucedidas e as relações passadas exercem um peso grande na construção da confiança (PAULILLO, 2006).

- Esforço para manutenção: ações individuais que remetem para a apreensão da problemática do funcionamento da rede, ao considerar a interação entre indivíduos com interesses comuns e divergentes que, por sua vez, demandam grandes esforços para a manutenção ou sustentação dos relacionamentos (PAULILLO, 2006).
- Esforço para novos ganhos da rede: é o resultado da ação individual que permite o surgimento de novas opções para adensar a rede, criando condições para o crescimento da política pública e para o nível de coesão social (PAULILLO, 2006).

4 - EFICÁCIA DO PROJETO ESTADUAL VIVA LEITE EM OSASCO E CARAPICUÍBA, REGIÃO DA GRANDE SÃO PAULO

A tabela 1 mostra os descritores e indicadores de eficácia da Rede 23 do projeto Viva Leite e os efeitos provocados no segmento dos beneficiários. Os pesos dos descritores (PD) e indicadores (PI) mostram suas respectivas relevâncias para o desenvolvimento do referido projeto de segurança alimentar na região analisada. As avaliações do gestor sobre a importância de cada descritor para a eficácia do projeto (AE) são apresentadas para mostrar a receptividade do coordenador da rede CODEAGRO aos resultados alcançados no segundo semestre de 2008.

A tabela 2 apresenta os descritores e indicadores de eficácia, os respectivos pesos (PD e PI) e os efeitos provocados no segmento de entidades, bem como as avaliações do gestor sobre a contribuição de cada indicador para a eficácia do projeto (AE).

Há que se considerar ainda as formas de controle no processo de entrega do leite e os critérios de seleção. Das entidades, 65% controlam por escrito a fila de interessados para a reposição de beneficiários. Quanto aos critérios, no caso de crianças o principal é a menor renda familiar, seguido de idade, maior

número de crianças na família e ordem de inscrição na fila de espera. Para os idosos, a prioridade é dos portadores de deficiência crônica e dos que fazem uso constante de medicamentos. Ressalta-se que apenas 7% das entidades recebem outro tipo de fornecimento de leite, o que reforça a importância da ação do Governo do Estado em garantir o acesso desse importante alimento para o público-alvo (crianças e idosos carentes).

Os dados revelam também que cerca de 90% dos beneficiários considera fácil ou muito fácil o recebimento do leite. Nesse sentido, a rotina criada pelo Viva Leite representaria um efeito amplificador de benefícios, já que facilitaria qualquer novas iniciativas que envolvessem a doação de novos tipos de alimentos, atualmente realizada por apenas 48% das entidades.

A facilidade apontada para o recebimento mostra que o modo de distribuição é adequado e a baixa incidência de problemas com a qualidade do leite recebido também deixa claro que a rede funciona com eficácia. Aquelas que tiveram problema destacam o fato de receberem ou já terem recebido leite em saquinho furado, mas isto ocorre com pouca frequência. Assim, a questão do reforço da embalagem ou do modo de carregamento do produto em caminhões e em outros saquinhos para os beneficiários deve ser considerada para aprimorar esta operação.

A receptividade das entidades pelos beneficiários é um direcionador importante para a eficácia da rede porque serve de indicador de aceitação do beneficiário pelo responsável em entregar o alimento. Os dados mostram que as entidades têm boa receptividade junto à maior parte das famílias: 53% têm boa receptividade de 100% dos familiares e 24% têm em torno de 90% de boa aceitação do total de famílias beneficiadas. Esse é um aspecto imprescindível na sustentação da rede de coesão social formada pelo Viva Leite.

Apesar dos bons resultados obtidos, o projeto não deve abandonar a busca por maior eficácia. Existem pontos a serem enfrentados com rigor, e um deles é o das formas de registro de reclamações nas entidades. A maior parte das entidades (75,8%) não

Tabela 1 - Descritores, Indicadores e Efeitos de Eficácia na Rede 23 do Projeto Viva Leite, Beneficiários, Estado de São Paulo

(continua)

Descritor e indicador	Efeito	PD ¹	PI ²	AE ³
Segurança alimentar		3		
Níveis de segurança alimentar (SAN)	80% dos beneficiários apresentam algum grau de insegurança alimentar, sendo 40,5% com problemas contundentes de acesso à alimentação (16,5% com insegurança grave e 40% com insegurança moderada) e 39% com problemas considerados mais leves (restrição quanto à qualidade de alimentos), o que não deixa de ser relevante	3	3	1
Avaliação sobre o projeto Viva Leite	Não existe avaliação ruim e a avaliação regular é ínfima em todos os níveis (apenas 3% dos entrevistados com insegurança moderada e 4% daqueles com insegurança grave). Avaliações mais positivas são as das famílias que apresentam segurança alimentar e grave insegurança (81% e 73%, respectivamente, avaliam como muito bom)	3	3	1
Inserção do projeto na família		3		
Recebimento e consumo semanal	A média de consumo semanal por família é de 4 l. Considerando apenas as crianças, o consumo médio semanal é de 3,2 l. Incluídos os adultos, o consumo é de 0,9 l	3	3	1
Consumo adicional semanal	A família recebe em média 4 l por semana e compra adicionalmente 4,5 l, interferindo no gasto da renda total com alimentos e no nível de segurança alimentar familiar	3	3	1
Avaliação da quantidade recebida	75% das famílias reivindicam um aumento no volume semanal de aproximadamente 120% do fornecido atualmente	3	2	0,5
Avaliação do projeto	Avaliação muito boa para 63% dos entrevistados e boa para 35%. Apenas 2% consideram regular	3	3	1
Tempo no projeto	10% está há mais de cinco anos, 24% está há quatro anos, 21% há três anos, 40% há dois anos. Apenas 5% estão há menos de um ano	3	1	1
Trabalho e renda familiar		2		
Ocupação do chefe da família beneficiada	47% são desempregados, donas de casa ou estudantes; 37% têm empregos (permanentes ou temporários) e 15% são aposentados ou trabalham por conta própria	2	3	1
Nível de segurança alimentar segundo a ocupação principal do chefe	Nas famílias com algum grau de insegurança alimentar existem muitos desempregados (50% de desempregados nas famílias que apresentam insegurança alimentar grave e também nas de insegurança moderada. Nas famílias com insegurança leve esse percentual cai pouco (40%)). Nos casos de famílias com segurança alimentar, 47% dos chefes possuem emprego permanente ou são aposentados	-	-	
Nível de segurança alimentar segundo a renda total média familiar	A renda total média familiar dos beneficiários é de R\$ 460,00, pouco inferior ao salário mínimo vigente. Para as famílias com insegurança alimentar grave é de R\$ 370,00, pouco inferior aos com insegurança menos graves (R\$ 410,00 na insegurança moderada e R\$ 446,00 na leve). Nas famílias com segurança alimentar é de R\$ 615,00. Isso significa que um pequeno aumento da renda mensal deve provocar um grande efeito na escala de segurança alimentar nas famílias beneficiárias da Rede 23	2	3	1
Nível de segurança alimentar segundo a renda média <i>per capita</i> familiar	A renda média <i>per capita</i> é de R\$ 150,00. No nível de insegurança grave, a renda <i>per capita</i> é de US\$ 2,00/dia. Assim, o projeto deve ser ampliado nessa faixa, como também a inserção dessas famílias em outros programas	2	3	1
Percentual da renda total familiar gasta com alimentação	Os beneficiários gastam em média 39% de sua renda com alimentação, que seria em torno de 50% se não fosse o projeto Viva Leite. Destaca-se o maior percentual de gasto dos beneficiários em insegurança moderada do que a grave (44%)	2	3	1
Nível de facilidade para gastos com alimentação	92% das famílias encontram dificuldades para se alimentar com a renda total auferida, sendo que em 43% isso é mais contundente	2	2	1

¹Peso do descritor (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

²Peso do indicador (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

³Avaliação da eficácia pelo gestor do projeto Viva Leite (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 1 - Descritores, Indicadores e Efeitos de Eficácia na Rede 23 do Projeto Viva Leite, Beneficiários, Estado de São Paulo

Descritor e indicador	Efeito	(conclusão)		
		PD ¹	PI ²	AE ³
Moradia e saúde		1		
Posse da moradia	Há diversificação na posse da moradia com apenas 37,1% sendo próprias. Em contrapartida, 27% delas são cedidas	1	1	0,5
Percentual de pessoas que sofrem com doenças crônicas	48% dos beneficiários tiveram algum problema crônico de saúde nos últimos seis meses, significando a necessidade de algum tipo de atendimento mais sistemático do setor de saúde	1	1	0,5
Participação relativa por tipo de esgoto sanitário	77% das famílias estão em moradias com serviço de rede coletora de esgoto, 17% possuem vala e 6% apenas vala	-	-	-
Participação segundo o número de cômodos por moradia	Apenas 8% das moradias têm mais de quatro cômodos. Prevalece o total de dois cômodos (33%), embora exista participação relevante para três e quatro cômodos (26% e 30%, respectivamente)	-	-	-
Participação por tipo de banheiro	94% das moradias têm apenas um banheiro	-	-	-
Participação segundo o número de quartos em cada moradia	8% não têm quarto, 50% têm um quarto e 38% têm dois quartos	-	-	-
Características sócio-demográficas		2		
Dados gerais da família beneficiada	A média é de 4,5 moradores, sendo de 1,3 para crianças até 6 anos e de 2,3 até 18 anos. A idade média é de 21 anos	2	1	0,5
Raça	60% dos beneficiários são brancos, 32% pardos e 8% negros	-	-	-
Escolaridade	Heterogênea, com predomínio do ensino supletivo (48%), seguido de pré-vestibular (26%), médio (14,8%), fundamental (3,2%), mestrado (3%), creches (2,5%), pré-escola (1,5%) e superior (1%)	-	-	-
Apoio e proteção social		1		
Outras formas de ajuda, com alimentação para as famílias beneficiárias	A grande maioria é apenas assistida pelo projeto Viva Leite. Apenas 4% recebem ajuda de outro programa. Pode ocorrer falta de informação sobre outros programas, já que 66% declaram não saber de outro programa de ajuda	1	1	1

¹Peso do descritor (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

²Peso do indicador (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

³Avaliação da eficácia pelo gestor do projeto Viva Leite (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

Fonte: Dados da pesquisa.

possui formas de registro das reclamações dos beneficiários e, nas que possuem, o principal meio empregado é a reclamação por escrito, com posterior apresentação ao presidente ou responsável legal, e, em segundo lugar, o encaminhamento à CODEAGRO.

A maioria das entidades afirma empreender poucos esforços para alcançar novos beneficiários, o que não indica um baixo grau de comprometimento e de cooperação com o projeto, pois a lista de espera em quase todas as entidades torna esse empenho de busca desnecessário. Os esforços também são reduzidos para a manutenção dos beneficiários, o que é

explicado pelo fato destes precisarem do leite e, por isso, poucos abandonarem o projeto. Algumas entidades ressaltam a necessidade de ampliação da cota a elas destinada, para que mais famílias que estão na lista de espera fossem beneficiadas.

Quanto ao uso de regras, importante direcionador de coesão social da rede e de eficácia do projeto, o número é significativo, pois 93% das entidades estabelecem regras, com destaque para a exigência de retirada do leite no horário e para a exigência de documentação. Tais regras são respeitadas frequentemente em 62% das entidades e moderadamente em 34,5% delas. Esses percentuais são relevantes e

Tabela 2 - Descritores, Indicadores e Efeitos de Eficácia na Rede 23 do Projeto Viva Leite, Entidades, Estado de São Paulo

Descritor e indicador	Efeito	PD ¹	PI ²	AE ³
Perfil das entidades		3		
Tempo de existência	Média de 20,2 anos de existência, fator que confere maior credibilidade junto aos beneficiários. A mais nova já possui cinco anos e, a mais velha, 50 anos	3	2	1
Número médio de anos de integração das entidades ao Projeto	Média de 7,7 anos (sendo 11 anos o máximo e apenas um ano o mínimo), significando uma experiência acumulada que pode facilitar novas atividades dos governos em torno do benefício do leite para as crianças e idosos, bem como a ampliação da entrega de outros tipos de alimentos	3	2	1
Mudança provocada nas entidades		3		
Criação específica para integrar o projeto Viva Leite	27,6% das entidades do lote 23 foram criadas especificamente para receber o leite do projeto Viva Leite do Governo do Estado. Entre as entidades entrevistadas, apenas uma está instalada em favela	3	3	1
Mudanças após a entidade entrar no projeto	79,3% das entidades apontam ter sofrido alguma mudança após a sua entrada no projeto Viva Leite (maior procura das pessoas do bairro pela entidade, maiores divulgações de suas atividades perante a comunidade local, etc.)	3	1	1
Heterogeneidade das entidades		2		
Existência de atividades, além do Viva Leite	A maioria (76%) das entidades realiza atividades além da distribuição do leite, com considerável diversidade. Destaque para as áreas educacional (12 entidades), cultural/esportiva (10) e de doação de alimentos (9)	2	2	1
Participação em outros programas	72,4% das entidades que integram o Viva Leite não participam de outros programas governamentais. Desses outros programas, três são estaduais e cinco são municipais (os programas citados foram: Fundo Social, Secretaria de Assistência Social, Banco de Alimentos, Projeto Guri, Ceagesp e Ceasa, Educafro)	2	2	0,5

¹Peso do descritor (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

²Peso do indicador (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

³Avaliação da eficácia pelo gestor do projeto Viva Leite (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

Fonte: Dados da pesquisa.

deixam o uso de regras como um dos importantes direcionadores da eficácia do lote 23.

Outro direcionador relevante para a eficácia da rede é a centralidade (ou existência de coordenação integral pela entidade na distribuição do leite), por conferir agilidade ao projeto. O grau de centralidade é elevado na Rede 23, com 93% das entidades coordenando todo o processo de entrega e acompanhamento por meio do estabelecimento de regras do controle dos beneficiários atuais e/ou da inserção dos que estão na lista de espera.

A tabela 3 apresenta os descritores e indicadores de eficácia, os respectivos pesos (PD e PI) e efeitos provocados no segmento de produção, bem como as avaliações do gestor sobre suas contribuições para a eficácia do projeto (AE).

5 - ESTRUTURA E NÍVEL DE COESÃO SOCIAL DA REDE 23

Dada a intensidade verificada no julgamento dos atributos das principais relações estabelecidas entre os atores envolvidos, tem-se que a Rede 23 do projeto Viva Leite apresenta forte coesão social e representa uma grande dinamização de capital social.

Na relação entre usina e pecuaristas, os atributos de uso de regras, centralidade, controle e frequência foram os mais relevantes. No primeiro atributo, a grande intensidade resulta na constatação de que as regras são frequentemente respeitadas e adequadas, com destaque para o controle de temperatura do leite, o controle de qualidade por amostragem

Tabela 3 - Descritores, Indicadores e Efeitos de Eficácia na Rede 23 do Projeto Viva Leite, Produção, Estado de São Paulo

Descritor e indicador	Efeito	PD ¹	PI ²	AE ³
Perfil da usina		3		
Tempo de atuação no projeto Viva Leite	13 anos (desde 1996)	3	3	1
Parcela da produção destinada ao projeto	63%	3	3	1
Perfil do produtor		3		
Diversidade de fornecedores em tamanho e renda média	Grande. Inclui desde produtores de assentamentos rurais, pequenos e médios pecuaristas pouco capitalizados (sem tanques de expansão, refrigeradores, etc.) e com baixo uso de tecnologia, até uma quantidade pequena de grandes produtores	3	3	1
Percentual que fornece leite à usina por causa do Viva Leite	51,4% dos produtores	3	3	1
Percentual cujo produto principal é o leite	80% dos produtores	3	3	1

¹Peso do descritor (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

²Peso do indicador (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

³Avaliação da eficácia pelo gestor do projeto Viva Leite (boa eficácia = 1; moderada eficácia = 0,5; ineficácia = 0).

Fonte: Dados da pesquisa.

e a orientação para a estocagem. Para a centralidade, é destacada a coordenação integral da usina sobre os processos de busca de leite, assistência técnica e informação sobre leilões de gado. No quesito controle, há registros formais por meio de cadastro no sistema de informação da usina e também há a preocupação de poder trabalhar com apenas dois fornecedores de vitaminas, o que evita uma variação significativa na sua adição. A usina tem mantido a frequência, comprando de cerca de 80% dos produtores envolvidos no projeto.

Na relação entre usina e entidades, são intensos entre os atores os atributos de comunicação, de uso de regras, de centralidade, de controle e de frequência, uma vez que apresentam graduação forte ou até muito forte. No caso da comunicação entre as partes, existem combinações constantes para as entregas serem regulares. O uso de regras tem graduação boa, sendo as mais citadas pela usina as incidentes no relacionamento com a produção de leite e não com as entidades. Apesar disso, a usina e as entidades relatam que as regras de transporte e entrega são frequentemente respeitadas. Já a centralidade no relacionamento entre usina e entidades também é um atributo forte porque a usina centraliza a entrega

e tem problemas com menos de 20% das entidades. O atributo do controle também é intenso nesse relacionamento estratégico para a Rede 23 porque há registros formais das entidades receptoras pelo sistema CODEAGRO. E o atributo da frequência influencia intensamente para a coesão da Rede 23 porque as entregas do leite da usina para as entidades são regulares para mais de 80% das entidades participantes.

A relação final da rede entre entidades e beneficiários também é considerada intensa porque os atributos de comunicação, do uso de regras, de centralidade e de frequência são fortes. No caso do atributo da comunicação entre as partes, a intensidade é relevante, dado que há uma diversidade significativa nas formas de comunicação das entidades para disseminar ou realizar a entrega do leite para os beneficiários (reuniões mensais, 34%; cartazes e panfletos na sede, 37%; "boca a boca", 29%). O atributo de uso de regras também é forte, embora o respeito a elas seja moderado.

O atributo da centralidade na relação entre entidades e beneficiários também é intenso, uma vez que as entidades centralizam a distribuição em sua sede e isso não representa um empecilho para 85%

dos beneficiários. Já a forte intensidade do atributo da frequência é revelada por 89% dos beneficiários do projeto, que consideram ser fácil receber o leite, e por 85% que acham tranquilo o recebimento regular do produto. Além disso, 86% das entidades relatam que a proporção de famílias que faltam à entrega do leite é de menos de 10% do total de beneficiadas (um indicador baixo para o projeto Viva Leite).

As características mais fortes da usina frente aos produtores estão nos atributos de agilidade e reputação. O primeiro pela alta capacidade de controle para fechar fornecimento da safra e por contornar a relativa dificuldade na entressafra por meio de elevação dos preços pagos ao produtor como estratégia para enfrentar a concorrência dos laticínios da região. Para o segundo atributo, decorre boa receptividade de 80% dos produtores de leite.

Em relação às características da usina frente às entidades, a agilidade e cooperação são itens muito bons pois 80% das participantes do projeto não percebem dificuldade na entrega do produto. Quanto à cooperação, a usina tem mostrado, rotineiramente, modos de superar as barreiras para a entrega de leite. A reputação é boa, com apenas 24% das entidades apontando problemas com o leite recebido em alguma ocasião.

Quando se consideram as características das entidades na rede, a cooperação se destaca pois 90% delas cooperam para o recebimento do leite. Merece destaque ainda a agilidade, com apenas 20% das entidades apresentando dificuldades para as usinas entregarem o produto. No esforço para sua manutenção na rede, as entidades do lote conseguem fazer com que o leite chegue para 80% a 90% do público-alvo.

No que diz respeito às características das entidades frente aos beneficiários, a agilidade, a reputação e a cooperação são os itens mais fortes. A agilidade é caracterizada pelo fato de apenas 8% dos beneficiários necessitarem de esforço intenso para receber o leite e de apenas 4% fazerem esforço moderado. A reputação é muito boa, visto que 97% dos beneficiários consideram as entidades muito respeitadas na função que executam perante a sociedade do bairro. Por fim, a cooperação é muito positiva, já

que 99% dos beneficiários apontaram como fundamental a participação da entidade para o leite chegar às famílias. Além disso, 76% das entidades realizam outras atividades junto à comunidade.

É possível concluir, portanto, que há uma rede com forte grau de coesão social na região pesquisada, tendo em vista que foram obtidos 92 pontos positivos, de um total possível de 135 pontos. Conforme apontado no item quatro, o grau de forte coesão social caracteriza uma rede que possui poucos atributos com reduzido impacto positivo, e estes podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública. O sentimento de pertencimento dos envolvidos nessa rede social e praticamente todos os atributos das interações são fortes, assim como os atributos dos indivíduos pertencentes a essa rede do projeto Viva Leite que são, em grande maioria, positivos (predominância de direcionadores de forte coesão).

Isso decorre das agilidades e reputações desenvolvidas por entidades, usina e produtores serem atributos muito fortes para o funcionamento da rede e do fato de o uso de regras, a frequência da entrega e a centralidade caracterizarem relações intensas e de boa qualidade entre esses tipos de integrantes.

A figura 1 mostra as intensidades dos direcionadores de cada ator-chave do projeto Viva Leite da Rede 23, bem como as principais relações.

Em resumo, os principais atributos que caracterizam a forte coesão social da Rede 23 são:

- Agilidades dos atores: atributo muito forte em todos os segmentos da rede. Mesmo onde a agilidade apurada é menos intensa, há um peso positivo significativo para o projeto Viva Leite, pois apenas 20% das entidades alegam dificuldades para a entrega do leite pela usina e, embora este dado não possa ser descartado, não elimina a eficácia nesse quesito. Apenas 8% dos beneficiários necessitam de esforço intenso para receber o leite, contra 85% que considera tranquilo e 4% que fazem um esforço moderado. Dos pecuaristas, 88% consideram fácil entregar o leite para a usina de beneficiamento;
- Cooperações dos atores: as entidades apresentam a maior capacidade de cooperação dessa rede, seja com os beneficiários, seja com a usina produtora de

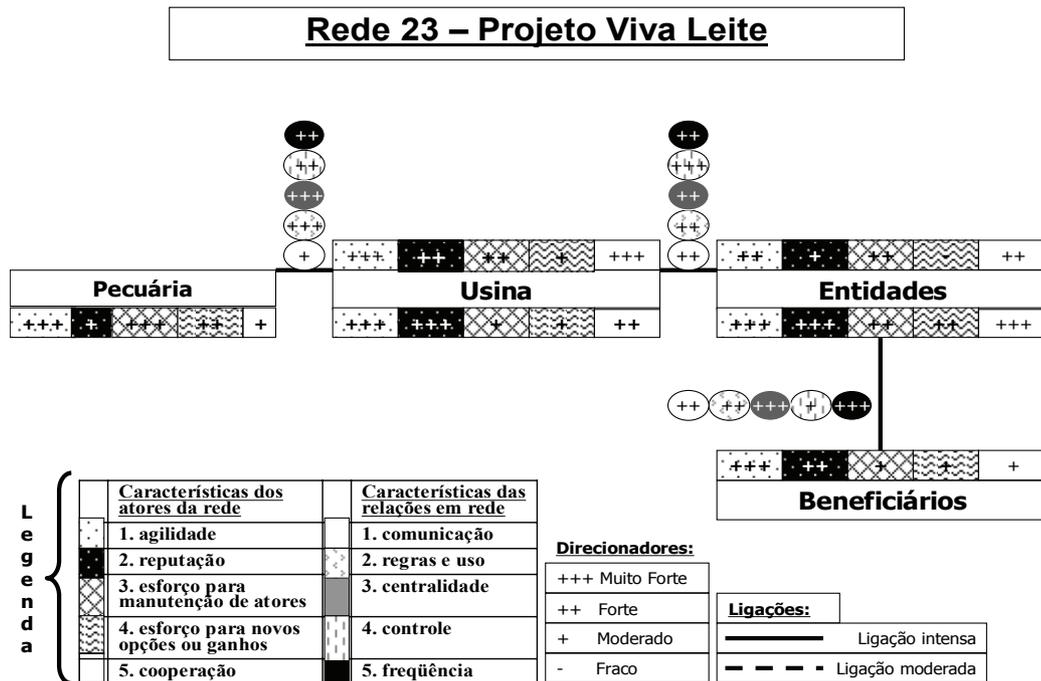


Figura 1 - Rede 23 do Projeto Viva Leite: relevâncias das características dos atores e das relações para o desenvolvimento da coesão social. Fonte: Dados da pesquisa.

leite. Mais de 90% cooperam para o recebimento do leite nos dias marcados e 99% dos beneficiários consideram fundamental a participação da entidade para o leite chegar nas casas das famílias. Além disso, a diversificação de atividades no bairro aumentou, já que 76% das entidades realizam outras ações junto à comunidade (destas, 27% partiram de iniciativa própria). A usina, por sua vez, retribui tamanha cooperação com as entidades distribuidoras, enquanto que com os produtores de leite é relativamente menos intensa, apesar dos tanques comunitários que criou para auxiliar produtores menos capitalizados e das orientações técnicas para a compra de gados em leilões. A maior disposição da usina é aumentar o grau de assistência técnica, caso ocorra aumento da quantidade demandada pelo projeto. Na relação entre entidades e beneficiários, um aspecto interessante é que 16% destes desenvolvem alguma atividade de cooperação para o desenvolvimento do projeto ou de coesão comunitária com a entidade a ele vinculada;

- Reputações dos atores das entidades: muito positivas frente aos beneficiários, facilitam o envolvimento destes e o sentimento de pertencimento no projeto Viva Leite do Governo do Estado de São Paulo. A confiabilidade da entidade com a usina é um atributo positivo para o eficaz funcionamento do fluxo do leite (processamento e distribuição) na Rede 23;
- Regras e uso nas relações: muito forte na interação entre pecuaristas e usina (controle de temperatura, controle de qualidade por amostragem, orientação para estocagem, etc.). As regras e seu uso representam importante atributo também na interação entre usina e entidades, pois ambas relatam que as regras de transporte e entrega são frequentemente respeitadas. Cerca de 70% das entidades nunca tiveram problemas com a qualidade do leite recebido. Na terceira interação da rede (entidades e beneficiários), as regras são atributos de eficácia, pois 94% dos beneficiários relatam conhecê-las, embora o respeito a elas seja moderado para 71% deles;

- Centralidade nas relações: atributo positivo nas três grandes interações da Rede 23. Há uma coordenação integral da usina sobre os processos de busca do leite junto aos pecuaristas, junto às assistências técnicas e informações sobre leilões de gados. Na interação com as entidades, a usina centraliza a entrega e tem problemas com menos de 20% das entidades. Já na interação entre entidades e beneficiários, as entidades centralizam a distribuição em sua sede e isso não é um empecilho para 85% dos beneficiários, sendo considerada essencial para 99% deles;
- Frequências das relações: atributo muito positivo nas três grandes interações da Rede 23. A usina compra frequentemente de cerca de 80% dos produtores. Na interação entre usina e entidades, a entrega é regular para mais de 80% das entidades participantes. Já entre entidades e beneficiários, 89% desses consideram fácil receber o leite e 85% acham tranquilo o recebimento regular do produto. E ainda, 86% das entidades relatam que a proporção de famílias que faltam à entrega do leite é inferior a 10% do total de beneficiadas;
- Controle: atributo forte e positivo nas interações entre pecuaristas e usina e entre usina e entidades. Quanto à interação entre entidades e beneficiários, o controle é moderado. Entretanto, apenas 1% do total de entrevistados declarou deixar de fazer reclamações até hoje e 71% dos beneficiários declararam respeitar moderadamente as regras.

Essas características dos atores-chave e das relações marcam a forte coesão social existente na Rede 23. É um nível muito relevante para uma rede de política de segurança alimentar no Brasil. E em termos de benefício da entrega do leite à população, importa ressaltar que esse nível de coesão atinge uma parte relevante de famílias com crianças e idosos com maior sensibilidade à segurança alimentar.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso estudado da rede formada nos municípios de Osasco e Carapicuíba pelo projeto estadual Viva Leite mostra o elevado grau de eficácia de uma

política pública de segurança alimentar no Estado de São Paulo. A pontuação obtida entre os indicadores utilizados na pesquisa (122 pontos de 130 possíveis, ou 93,8% do total da pontuação possível para dimensionar o grau de eficácia) revela os bons efeitos provocados pelo projeto na região avaliada e o grau de satisfação do gestor com os indicadores de eficácia: dos 27 atributos pontuados, 22 foram considerados satisfatórios (81,4% do total). A rede social formada na Região 23 apresentou atributos muito positivos de coesão (92 pontos dos 135 possíveis, caracterizando forte coesão social).

Essa caracterização positiva não significa que a Rede 23 não possa melhorar. E pode começar no campo de atuação das entidades, já que 72,4% delas não participam de outros programas governamentais. É preciso que a coordenação da rede enfatize estímulos para maiores envolvimento das entidades, com orientações e informações crescentes sobre possíveis sinergias a outros programas ou projetos do governo estadual.

A reivindicação por 75% das famílias de um aumento no volume de leite recebido deve ser um fator considerado para promover maior coesão e eficácia do projeto na região. Por fim, sinergias com os projetos da área da saúde podem ajudar a melhorar o grau de segurança alimentar do público atingido na região, pois a pesquisa mostra que 48% dos beneficiários do projeto Viva Leite apresentou algum problema crônico de saúde nos últimos seis meses. Enfim, intervenções mais focadas para parte do público (e suas especificidades para além da nutrição) podem melhorar os resultados do projeto Viva Leite na Rede 23.

LITERATURA CITADA

ALMEIDA, L. M. **Construção de indicadores de eficácia e identificação dos entraves institucionais nas redes e programas de segurança alimentar em municípios paulistas**. Projeto de Pós-doutorado FAPESP. Campinas: FEAGRI-UNICAMP, 2008.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas In: BARREIRA, Maria; CARVALHO, Maria (Orgs). **Tendências e pers-**

pectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. cap. 1.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Orgs.) **A nova sociologia econômica.** Oeiras: Celta Editora, 2003. p. 69-102.

JONES, C.; HESTERLY, W.; BORGATTI, S. P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, 1997. p. 911-945.

PAULILLO, L. F. **Redes de Poder & Territórios Produtivos.** São Carlos: EDUFSCar/Rima Editora, 2000. p. 189.

_____. 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. **Tópicos emergentes em engenharia de produção.** São Paulo: Arte & Ciência, 2002. p. 27-58.

_____. **Entraves para políticas locais de segurança alimentar:** uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. São Carlos (SP): UFSCar, 2006. (Projeto de

pesquisa apresentado ao Programa de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq).

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

RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective. **Journal of Theoretical Politics**, London: Sage Publications, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.

ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas. In: SILVA, F; SANTOS, R.; COSTA, L. F. **Mundo Rural e Política:** Ensaios Interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 209-242.

SOJO, A. et al. **Cohesión social:** inclusión y sentido de pertenencia em América Latina y el Caribe. CEPAL/AECL, Programa Eurosocial. Santiago de Chile, 2007.

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

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

Recebido em 18/06/2009. Liberado para publicação em 04/11/2009.