

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS EM CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

RESUMO Redes interorganizacionais constituídas em torno de consórcios intermunicipais podem ser consideradas parte de seu arranjo institucional? Para responder, foram realizadas 133 entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações presentes em três consórcios de segurança alimentar do Estado de Mato Grosso do Sul, a fim de identificar se essas organizações estão integradas de fato ao arranjo institucional formado pelo consorciamento. A revisão da literatura permitiu inferir que redes interorganizacionais constituídas em torno de consórcios podem ser consideradas como parte de seu arranjo institucional, pois são essas organizações as responsáveis pela implementação das políticas públicas na prática. No entanto, os resultados empíricos dos consórcios intermunicipais de segurança alimentar de Mato Grosso do Sul demonstram sentido contrário. Esse desencontro entre teoria e prática pode ser justificado pelo desconhecimento da política em questão pelas organizações presentes em nível territorial, assim como pela falta de governanças no arranjo - demonstrando que a implementação é meramente simbólica. O diagnóstico desses entraves para execução da política de segurança alimentar a partir do referencial de redes pode auxiliar na determinação de estratégias para superar tais dificuldades.

Palavras-chave: consórcios intermunicipais; redes de políticas públicas; relações interorganizacionais; segurança alimentar e nutricional.

Recebido em 08/junho/2013

Aprovado em 11/dezembro/2013

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

Editor Científico: Murilo Sérgio Vieira Silva

Revista de Administração da UEG – ISSN 2236 1197

Gemael Chaebo, graduado em Administração pelo Centro Universitário de Campo Grande, doutorando em Administração pela Universidade de Brasília, professor na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Nova Andradina, e-mail: gemael.chaebo@ufms.br.

Patrícia Campeão, graduada em Matemática pela Universidade de São Paulo, doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, professora no Programa de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e-mail: patricia.campeao@ufms.br.

Mariana Guerra, graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais, doutora em Administração pela Universidade de Brasília, professora na Universidade de Brasília, e-mail: guerra.mari@gmail.com.

ABSTRACT: Interorganizational networks built around consortiums can be considered part of their institutional arrangement? To answer, 133 semi-structured interviews were conducted with representatives of organizations present in three consortia food security of the State of Mato Grosso do Sul, in order to identify whether these organizations are in fact integrated to institutional arrangement formed by the consortium. The literature review allowed to inferring that interorganizational networks built around consortia can be considered as part of their institutional arrangement, because those are the organizations responsible for the implementation of public policies in practice. However, the empirical results of food security consortiums of Mato Grosso do Sul go in the opposite direction. This gap between theory and practice can be justified by the lack of knowledge of policy by organizations present at territorial level, as well as the lack of governances in the arrangement – demonstrating that implementation is merely symbolic. The diagnosis of these barriers to execution of the food security policy from the networks reference can assist in determining strategies to overcome such difficulties.

Keywords: intermunicipal consortia; public policy networks; interorganizational relationships; food and nutrition security.

1 INTRODUÇÃO

As relações intergovernamentais passam ter maior importância quando a doutrina do novo federalismo devolve os rumos da autoridade aos níveis locais de decisão (LESTER; GROGGIN, 1998). No que se refere a arranjos institucionais envolvendo municípios, são diversos os casos no Brasil de consórcios intermunicipais que se unem para a solução de problemas comuns. A articulação entre municípios permite o estabelecimento de um novo tipo de vínculo governamental, em que há corresponsabilização pela política, ainda que cada participante tenha papel particular durante o processo de implementação (FARAH, 2001).

Esse movimento de descentralização das instâncias de decisão é característico do movimento da Nova Administração Pública (*New Public Management* – NPM). Segundo Denhardt e Denhardt (2000), a NPM revolucionou os moldes da Administração Pública, em que ao invés de controlar burocracias e entregar serviços, os governos adotaram posturas mais “administrativas” ou “gerenciais”. Exemplos desse novo modo de ação governamental são as privatizações, terceirizações e parcerias público-privadas – que transferem a responsabilidade da execução das políticas públicas a outros atores. Para Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a reestruturação das relações estatais com outros agentes é em parte reconhecimento da limitação estatal.

De fato, as diferentes correntes ideológicas de esquerda ou direita suportam a descentralização dessas decisões. Para a corrente ideológica de visão estatizante, a divisão de

responsabilidades entre sociedade civil e governo tem permitido a criação de novo espaço público, onde a sociedade tem a capacidade de direcionar as políticas de acordo com suas prioridades, melhorando o atendimento das demandas da população. Por outro lado, a visão privatizante tomou a bandeira da descentralização sob a justificativa de acabar com as ineficiências do setor público, com a crise fiscal existente em vários países e com a má aplicação dos recursos públicos (CRUZ, 2008).

Nesta forma de atuação do Estado, associações e organizações não governamentais passaram a desenvolver ações que, até então, eram exclusivas ao poder público, abrindo espaço para a sociedade civil assumir a prestação de alguns serviços (SILVA, 2010). Desta forma, é necessário segundo Hill e Hupe (2005), reconhecer quem são os formuladores, os tomadores de decisão e os implementadores da política pública, pois se esses atores não estão integrados como um único ator, será preciso identificar a variedade de atores envolvidos. Silva e Melo (2000), por sua vez, estabelecem que a implementação quase nunca está a cargo de apenas um agente e não ocorre no âmbito de uma organização, mas dum campo interorganizacional.

Neste sentido, O'Toole Junior (2000) apresenta a definição de 'arranjos institucionais' utilizada nesse trabalho, como: as diferentes combinações de atores que se organizam visando a implementação de políticas públicas. Para Trevisan e Van Bellen (2008), alguns elementos auxiliam na identificação desses arranjos institucionais, como: descentralização, transparência, participação e redefinição do espaço público-privado. De acordo com Farah (2001), os novos arranjos institucionais formados com a participação da sociedade civil tendem a ser mais sustentáveis, já que não devem sofrer problemas de continuidade a cada mudança de governo. Então, se os arranjos institucionais são estruturas descentralizadas de implementação em que a participação de novos atores é fundamental, questiona-se: as redes interorganizacionais constituídas para a implementação de políticas públicas em torno de consórcios intermunicipais podem ser consideradas um arranjo institucional?

As redes interorganizacionais objeto deste estudo estão vinculadas aos territórios dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Local (Consad) do Estado de Mato Grosso do Sul. Os territórios Consad são uma política proposta pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) voltada a territórios com baixo índice de desenvolvimento (BRASIL, 2010). O estabelecimento destes consórcios está atrelado ao Programa Fome Zero (PFZ), pois embora medidas emergenciais fossem

indispensáveis em relação à fome (YAZBEK, 2003), os auxílios assistenciais do PFZ que deveriam ser transitórios acabaram se tornando um constrangimento político e social, uma vez que não conseguiram incluir grande parte da população no processo produtivo (BATISTA FILHO, 2007).

No Estado de Mato Grosso do Sul existem três territórios Consad em funcionamento, os quais são, com seus respectivos municípios: (1) Consad Iguatemi: Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi (sede), Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru; (2) Consad Vale do Ivinhema: Anaurilândia, Bataguassu, Batayporã (sede), Nova Andradina e Taquarussu; (3) Consad Serra da Bodoquena: Bela Vista, Bodoquena, Bonito (sede), Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Nioaque e Porto Murtinho.

Como é característico do movimento da Nova Administração Pública, nos territórios Consad a execução dos projetos de segurança alimentar deveria ser implementada conjuntamente por agências governamentais e organizações da sociedade civil organizada. Da maneira como foi formulada a política, a presença pública deveria ser de no máximo de 1/3 do total, restando à sociedade civil organizada 2/3 da participação – representada por suas organizações coletivas (BRASIL, 2004).

De acordo com Paulillo *et al.* (2011, p. 853-854), políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (como os territórios Consad) ganharam destaque no Brasil na última década. “Atualmente, essas políticas e seus programas de ação necessitam de diagnósticos sobre os entraves e as eficácias construídas [...]. Entraves são fatores institucionais e organizacionais que dificultam as operacionalizações dos atores em programas de política pública [...]”. Desta forma, identificar os entraves à integração destas organizações aos arranjos institucionais dos consórcios permite aos gestores formular estratégias para a superação destes obstáculos.

Outra contribuição desse trabalho está voltada ao tema de relações interorganizacionais. Embora este tema esteja em destaque em periódicos científicos, ainda existem poucas pesquisas aplicadas ao contexto de consórcios intermunicipais. Algumas tentativas de tratar o tema de relações interorganizacionais em consórcios públicos foram realizadas por: Lubeck, Wittmann e Richter (2013), quando tratam da rede interorganizacional formada pelas empresas de transporte coletivo em três cidades-pólo da região metropolitana do Rio Grande do Sul; Gontijo (2010), quando descreve o arranjo institucional das políticas

para juventude em Belo Horizonte. No contexto dos territórios Consad, a importância relativa dessa articulação interorganizacional aumenta, tendo em vista que essa articulação não é apenas preferida, mas requerida para o desenvolvimento dos projetos de segurança alimentar (BRASIL, 2004).

2 REDES INTERORGANIZACIONAIS

Importante contribuição ao estudo das formas de cooperação entre organizações e sua relação com as instituições foi dada pelo referencial de redes interorganizacionais. Propõem-se duas abordagens distintas ao estudo de redes. A primeira trata do enfoque microeconômico, observando como o comportamento dos agentes dentro de uma determinada rede produz certas externalidades positivas. Estas externalidades podem ser de caráter: (i) técnico, que modificam fatores de produção; (ii) pecuniárias, que alteram o valor de preços e custos; (iii) difusão (*spill-over*), que resultam em processos de inovação; e (iv) demanda, em que a demanda de um bem afeta a demanda por outros bens (GRANDORI; SODA, 1995).

Na outra abordagem, é deixado de lado o comportamento de produtores e consumidores, para a formulação de tipo específico de estrutura que tem a capacidade de coordenar atividades. Estas estruturas em rede são compostas por alguns elementos constituintes, que podem estimular o desenvolvimento local em resposta as constantes adaptações que o ambiente externo exige (GRANDORI; SODA, 1995). Para melhor compreensão da dinâmica das estruturas em rede, Britto (2002) apresentou no Quadro 1 alguns elementos constituintes que as caracterizam.

Elementos morfológicos	Elementos constitutivos das redes
Nós	Empresas ou atividades
Posições	Estrutura de divisão do trabalho
Ligações	Relacionamento entre empresas
Fluxos	Fluxo de bens e informações

Quadro 1 – Elementos estruturais das redes organizacionais

Fonte: Britto (2002).

Graficamente, a rede foi representada por seus nós conectados entre si por arcos, que demonstram os fluxos de bens ou informações que transitam em seu interior (CASTELLS,

1999; ALBAGLI, 2004). A primeira etapa para a formação da rede é o estabelecimento dos pontos focais ou “nós” da estrutura. Estas são as unidades básicas, em que as organizações são induzidas a estabelecer relacionamentos mútuos. Como ponto de partida promove-se o relacionamento entre agentes, que podem se tornar compromissos ou alianças estratégicas consolidadas. As alianças estratégicas permitem uma série de trocas formais e informais que auxiliam na competitividade dos empreendimentos, assim como, explorar variadas possibilidades de negócios (LIN, 1999).

As posições ocupadas na rede indicam a divisão de trabalho existente, bem como as interdependências à realização de objetivos comuns (BRITTO, 2002). Os laços da rede seguem uma lógica funcional, isto é, baseia-se nas funções necessárias à realização dos objetivos das organizações (PODOLNY; PAGE, 1998). Exemplo de divisão de trabalho dentro de uma rede de relações é apresentado por Paulillo *et al.* (2011), afirmando que uma rede de segurança alimentar formada em nível local agrega grupos de empresas, associações de interesse, Organizações Não Governamentais (ONGs), cooperativas, agricultores, agências públicas estatais, prefeituras municipais, universidades e centros de pesquisa, entre outros.

As ligações são responsáveis por conectar os nós, que, de acordo com a quantidade de ligações torna possível identificar se as estruturas são dispersas (número limitado de ligações) ou saturadas (pontos com muitas ligações). Observar as ligações possibilita identificar o grau de centralidade da rede, em que nós com muitas ligações tendem a ser mais centrais, enquanto aqueles com poucas ligações tendem a ser mais periféricos (BRITTO, 2002). Após a observação do número de ligações, pode-se estabelecer o grau de densidade da rede, para isso, é comparado o número atual de ligações com o número de ligações possíveis (GRANOVETTER, 1973; MARSDEN, 1990). Granovetter (1973) afirma que o tamanho da rede apresenta relação inversamente proporcional ao seu grau de densidade, isto é, quanto maior a rede de relações menor será a densidade de relações.

Apenas a conceituação das ligações é insuficiente para demonstrar a complexidade das transações entre os nós da rede, assim é imprescindível apresentar os fluxos internos tangíveis e intangíveis que circundam as relações. Basicamente os fluxos tangíveis transacionam produtos, mas podem se tornar mais complexos conforme melhoram qualitativamente os relacionamentos. Os fluxos intangíveis por sua vez, representam as permutas de informações que ocorrem dentro da rede. Estes fluxos são difíceis de serem quantificados devido a sua

natureza subjetiva, tornando complexo estipular um arcabouço contratual que regulamente as transações (BRITTO, 2002).

O esforço de se levantar cada elemento constitui um exercício de simplificação, um modelo genérico por meio do qual é possível identificar nas mais variadas redes, seus pontos e relacionamentos. O arranjo composto pelos elementos constituintes proporciona: (a) diminuição dos custos de produção e transação; (b) adaptabilidade frente às instabilidades do mercado; (c) melhor circulação de informações, desenvolvimento da aprendizagem e da capacidade inovativa (BRITTO, 2002). Além destas vantagens, para Podolny e Page (1998) as redes promovem: ganho de legitimidade, melhor gerenciamento das dependências de recursos, melhoria do bem-estar social, e sobrevivência organizacional. Por meio das redes é possível observar não somente as relações entre organizações individuais, mas também a existência de complementaridade entre organizações interdependentes.

A teoria de redes possibilita compreender: (1) formação de alianças estratégicas e outras formas de arranjos cooperativos entre organizações; (2) cooperação entre atores de áreas distintas com o objetivo de gerar determinada inovação; (3) estruturação de redes verticais no interior de cadeias produtivas por meio de subcontratações e terceirizações; (4) formação de sistemas flexíveis com relações estáveis em um mesmo ramo de atividade; (5) observação de aglomerações espaciais interagindo em determinado território (GRANDORI; SODA, 1995; BALESTRIN; VARGAS, 2004).

É possível definir as redes como verticais/horizontais ou formais/informais (Figura 1). As hierárquicas ou verticais são aquelas que formam uma rede do tipo intraorganizacional, enquanto as horizontais estabelecem compromissos interorganizacionais. As informais surgem a partir de laços estabelecidos entre as pessoas conforme sua convivência, e as formais pressupõem a existência de contratos firmados entre as partes (BALESTRIN; VARGAS, 2004). Segundo Granovetter (1973), a dicotomia entre formal e informal pode ser falsa em alguns casos, em que a formalização pode ser entendida como uma limitação, quando informações valiosas estão envolvidas.

Além das definições apresentadas, podem-se conceituar as redes sob duas perspectivas: econômica e sociológica. A perspectiva econômica da estrutura em redes estabelece que estas apenas podem ser definidas nas formas de mercados e hierarquias. A sociológica esclarece que além destas duas formas, essas estruturas podem ser idealizadas

como um tipo particular de organização (POWELL, 1990). No entanto, para Podolny e Page (1998), essas três formas (mercados, hierarquias e redes enquanto estrutura particular) são similares no que se refere a seus elementos constitutivos apresentados no Quadro 1.

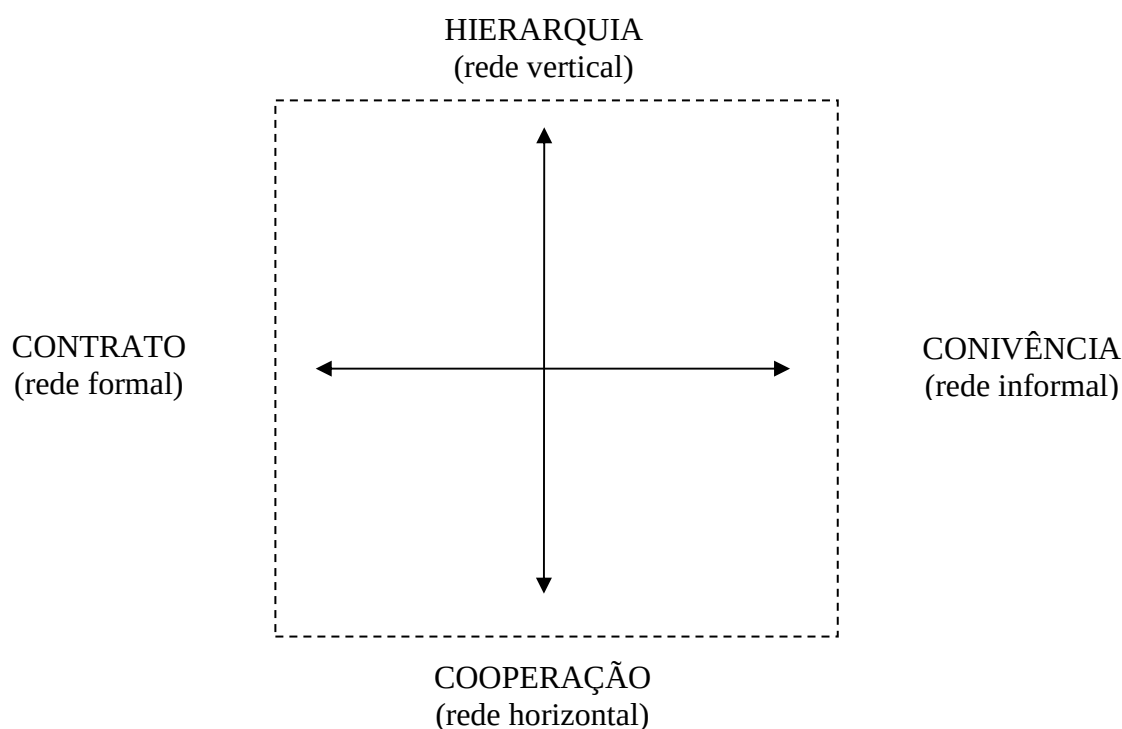


Figura 1 – Mapa de orientação conceitual

Fonte: Balestrin e Vargas (2004).

Porém quando se trata de governança, essas formas são diferentes. As ‘redes’ (perspectiva sociológica) se caracterizam como um conjunto de atores que buscam relações duradouras de troca, mas falta-lhes legitimidade para arbitrar disputas que possam surgir entre os membros. No ‘mercado puro’ as relações não são duradouras, pois são formadas com o propósito de transferir produtos e recursos, se encerrando após essa transferência. Nas ‘hierarquias’ as relações podem durar por um longo período, sendo reconhecida sua capacidade e legitimidade para resolver disputas (PODOLNY; PAGE, 1998).

Muitas vezes essa dificuldade em arbitrar disputas entre os membros leva as organizações participantes a buscarem dispositivos formais (como os contratos) a fim de prevenir comportamentos indesejados. Podolny e Page (1998) argumentam que os laços estabelecidos na rede de relações são capazes de limitar comportamentos indesejáveis, no entanto para isso, é necessária a criação e manutenção desses laços entre os membros.

Segundo Granovetter (1973), a manutenção dos laços é executada por meio de encontros, nos quais ideias e informações transitam conforme a especialidade de cada membro, estabelecendo um “senso de comunidade” entre os participantes (GRANOVETTER, 1973).

Dentre os problemas que podem surgir ao se trabalhar com a análise de redes estão: (a) natureza abstrata da estrutura, que não permite maior clareza para os participantes; (b) delimitação da rede, que procura vínculos entre os participantes (território, setor, tecnologia, *etc.*), dotados assim de certo grau de arbitrariedade; (c) heterogeneidade das redes, que têm ritmos totalmente diferentes umas das outras, dependendo da adaptação dos atores frente ao ambiente externo (BRITTO, 2002).

Embora existam várias dificuldades em se trabalhar com o conceito de redes, Castells (1999) e Balestrin e Vargas (2004) concluem que as interações entre os atores se tornam mais frequentes e intensas se estes estiverem atuando em rede. Segundo Muls (2008), a formação de redes vinculada ao contexto territorial fornece a esse território instrumentos para lidar com as restrições externas e se tornam assim, condição para o desenvolvimento local. De acordo com Paulillo *et al.* (2011), indicadores institucionais e organizacionais de redes podem ajudar no planejamento e aprimoramento de políticas públicas em andamento.

3 MÉTODOS

Como destacado por Paulillo *et al.* (2011) na parte introdutória desse artigo, diagnosticar os entraves presentes nas políticas públicas de segurança alimentar pode ajudar a esclarecer os fatores institucionais e organizacionais que dificultam em sua operacionalização na prática. Neste sentido, a fim de identificar os entraves à integração das organizações presentes nos três consórcios (Iguatemi, Vale do Ivinhema e Serra da Bodoquena) de segurança alimentar de Mato Grosso do Sul ao arranjo institucional da política dos Consads, foram aplicados 133 roteiros semiestruturados por meio de entrevista aos representantes das principais organizações presentes nestes territórios (Tabela 1).

Essas entrevistas foram realizadas no período entre fevereiro e março de 2010. Cada entrevista durou cerca de 60 minutos e, os respondentes a fizeram de forma espontânea. Essa pesquisa faz parte do projeto “Edital MCT/MDS/CNPq Nº 038/2008 – Josué de Castro”, cujo objetivo consiste em ações de diagnóstico e planejamento territorial visando à promoção de

segurança alimentar e desenvolvimento local em territórios prioritários no âmbito dos Consads do Estado de Mato Grosso do Sul.

Tabela 1 – Participantes da pesquisa por território

Território	Nº instrumentos aplicados
Consad Iguatemi	64
Consad Vale do Ivinhema	22
Consad Serra da Bodoquena	47
Total	133

Fonte: Elaborado pelos autores (2013).

Adotou -se a estratégia de investigação de ‘estudo de múltiplos casos’, que segue a estrutura metodológica do estudo de caso tradicional, no entanto pode incluir mais do que um único caso. De acordo com Yin (2010), o estudo de casos múltiplos permite visão global dos fenômenos (o que torna a pesquisa mais convincente), porém, exige recursos além do que um pesquisador individual possui.

Os dados coletados junto aos representantes das organizações presentes nos territórios foram analisados por meio de ‘análise de conteúdo’. Essa técnica é constantemente utilizada quando se pretende levantar informações sobre determinado tema (VERGARA, 2012). Segundo Bardin (1977), a técnica envolve a recepção de mensagens, por meio de procedimentos sistemáticos, que viabilizam a percepção sobre informações das variáveis estudadas.

Também Tesch (1990, *apud* VERGARA, 2012 p. 18), “o procedimento básico da análise de conteúdo refere-se à definição de categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa”. Categorias são conjuntos de elementos, que sob uma denominação específica, representam alguma similaridade comum (BARDIN, 1977). Para a definição das categorias de análise da pesquisa, foram observados elementos importantes do referencial teórico de redes, que poderiam auxiliar no diagnóstico dos entraves à efetiva integração das organizações ao arranjo institucional dos consórcios, como: (i) perfil das organizações, que demonstra o grau de complementaridade e interdependência entre suas atividades fins; (ii) relacionamento com os Consads, que demonstra o grau de conhecimento da proposta de política pública, assim como a efetiva participação dessas organizações em sua implementação; (iii) identificação de governanças, que demonstra o nível de organização interna do arranjo.

Esta pesquisa utilizou abordagem qualitativa para analisar e interpretar seus dados. Para procedimentos qualitativos, a interpretação de dados dentro da análise de conteúdo enfoca as particularidades e interação entre os elementos, deixando em evidência aquilo que é relevante. A interpretação dos dados ocorreu por emparelhamento (*pattern-matching*), em que se realiza a comparação dos resultados obtidos com o referencial teórico proposto no início do estudo (VERGARA, 2012).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os territórios Consad são uma política proposta pelo MDS, orientados para áreas com baixo nível de desenvolvimento. A determinação dessas áreas e seu alcance são identificados pelo MDS a partir de pontos comuns que constituam identidade territorial entre municípios. Esses consórcios deveriam ser apoiados por organizações públicas e privadas que atuam em projetos conjuntos voltados à questão da segurança alimentar. Da maneira como foi formulada a política, a participação privada deveria sobrepor à pública, onde cada organização tem papel importante a executar.

O governo federal apoia as iniciativas dos Consads por meio de financiamento, podendo atuar em duas linhas. A primeira tem relação com os projetos normalmente financiados pelo MDS (cisternas, cozinha comunitária, agricultura urbana, *etc.*). A outra pode ser denominada como “projetos inovadores”, sendo aquelas que surgem a partir do plano de ação do Consad e são aprovadas pelo fórum responsável (ORTEGA, 2007). Além do MDS, outros sete ministérios mantêm iniciativas para a constituição de consórcios intermunicipais. De acordo com Ortega (2007), os consórcios são uma maneira eficaz de enfrentar os problemas coletivos e impulsionar as potencialidades existentes em cada município.

4.1 Perfil das organizações

Atendendo aos objetivos, buscou-se identificar a existência de um arranjo institucional formado em torno dos três territórios Consad do Estado de Mato Grosso do Sul. Para isso, o primeiro passo foi a identificação das organizações e sua complementaridade. As organizações em nível territorial foram divididas de acordo com suas funções, objetivos e

áreas de cobertura. Devido à similaridade nos perfis das organizações nos três territórios, optou-se por criar apenas um quadro referente às organizações que foram mais representativas nos resultados, conforme apresentado no Quadro 2.

Organização	Abrangência	Objetivo principal
Agraer	Estadual	Apoio técnico e extensão rural.
Iagro	Estadual	Fiscalização sanidade animal e vegetal.
Banco do Brasil	Federal	Crédito e financiamento.
Associação de produtores	Municipal	Fortalecimento da produção e comercialização de produtos agrícolas.
Sindicato dos produtores rurais	Municipal	Defender o interesse dos produtores rurais.
Sindicato dos trabalhadores rurais	Municipal	Defender o interesse dos trabalhadores rurais.

Quadro 2 – Principais organizações atuantes nos territórios Consad de Mato Grosso do Sul.

Fonte: Elaborado pelos autores (2013).

Uma característica comum que pôde ser observada dentre as organizações identificadas nos três territórios Consad de Mato Grosso do Sul (Iguatemi, Serra da Bodoquena e Vale do Ivinhema) foi a relação direta que estas mantêm com o meio rural – situação que vai ao encontro de outros resultados observados em Consads pelo Brasil. Por exemplo, Ortega (2007) e Sacco dos Anjos e Caldas (2007) afirmam que essa é uma característica de 81% dos municípios brasileiros, o que exige políticas públicas adaptadas a esse meio.

No que se refere à complementaridade das organizações, Britto (2002) estabelece que divisões de trabalho (posições) dentro da rede são um indicativo de interdependências para a realização de objetivos comuns. Farah (2001) explica essa afirmativa, indicando que cada participante da rede de relações têm papel particular a executar na implementação da política. De acordo com Nohria e Eccles (1992) e Lin (1999), a complementaridade e interdependência entre organizações são importantes para alicerçar iniciativas de desenvolvimento.

Os dados mostraram que, principalmente as organizações de interesse (associações e sindicatos) apresentaram grande número de ocorrências, diferentemente de organizações comerciais ou industriais. Da mesma forma, a presença de organizações de fiscalização (Iagro) e extensão rural (Agraer) em quase todos os municípios pesquisados demonstra a preocupação do governo em apoiar o setor agrícola, tal como é esperado de organizações públicas que agem a partir das necessidades da coletividade (BRASIL, 2008).

Além da diversidade funcional entre organizações, é possível caracterizar os territórios Consad pelo número de organizações presentes – um indicativo de densidade na rede de relações. Para Muls (2008), quanto maior a quantidade de organizações presentes, melhor estruturado é o território em função da disponibilização de produtos e serviços à população. Neste sentido, em três municípios do território do Consad Iguatemi (Paranhos, Japorã e Itaquiraí) foram identificadas poucas organizações públicas e privadas que atuam na provisão de serviços de suporte à população.

Foi possível identificar vocações específicas no território Consad Serra da Bodoquena, como, por exemplo, no município de Bonito (Associação dos atrativos turísticos de Bonito e Associação bonitense de hotelaria) e no município de Porto Murtinho (Colônia de pescadores Z-06 e sindicato dos trabalhadores em via aquaviária). Estas vocações aproveitam de ativos locais disponíveis, para criar vantagens comparativas, proporcionadas pela participação e coordenação dos atores locais (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Por meio dos Consads há possibilidade de se articular atores públicos e privados, formando determinado arranjo institucional que promove o desenvolvimento local e por consequência a qualidade de vida da população (ORTEGA, 2007). Como pôde ser observado, existem várias organizações presentes nos territórios Consad de Mato Grosso do Sul, no entanto, apenas a presença de organizações nesses territórios não é suficiente para executar os projetos de segurança alimentar na prática. Assim, na próxima subseção serão discutidos: (1) o nível de conhecimento dessas organizações sobre o Consad, bem como sua participação efetiva no arranjo institucional; (2) o nível de organização interna do arranjo institucional, por meio da identificação de governanças.

4.2 Relacionamento e governança nos territórios Consad

No que se refere ao relacionamento das organizações presentes no território com o consórcio de segurança alimentar, constatou-se que: no território ‘Consad Iguatemi’ as organizações associadas à extensão rural, fiscalização sanitária, crédito e capacitação demonstraram saber da existência do Consad, porém sem conhecimento efetivo das áreas de atuação do consórcio. Em geral, apenas os representantes da organização estadual de extensão

rural afirmaram conhecer ações do Consad, sendo que dois representantes municipais dessa organização afirmaram ter uma participação efetiva no arranjo. As organizações de caráter coletivo (representações de classe e associações de produtores) em sua maioria afirmaram conhecer o Consad, mas não participam de ações conjuntas nem dos projetos em andamento.

No território ‘Consad Vale do Ivinhema’ verificou-se que as organizações associadas à extensão rural e ao crédito demonstraram saber da existência do Consad, inclusive conhecendo e participando de ações. As organizações de caráter coletivo (representações de classe e associações de produtores) afirmaram conhecer o Consad, mas apenas uma delas afirmou participar efetivamente de ações.

No território ‘Consad Serra da Bodoquena’ verificou-se que as organizações atuantes no território associadas à extensão rural e ao crédito demonstraram saber da existência do Consad, inclusive conhecendo e participando de ações. As organizações de caráter coletivo (representações de classe e associações de produtores) demonstraram baixo conhecimento sobre o Consad.

De maneira geral, o que se pôde constatar é que as organizações presentes nos territórios desconhecem a proposta da política, ou então, reconhecem sua existência sem entender seu propósito. Desta forma, pode-se afirmar que o arranjo institucional envolvendo a combinação de vários atores para a implementação de uma política pública, proposto por O’Toole Junior (2000), inexistente. Entende-se que essas organizações teriam real interesse em participar de projetos vinculados à questão da segurança alimentar e produção de alimentos (como no caso de ‘cooperativas de produtores’), que poderiam por meio dos consórcios ter acesso a recursos e suporte técnico para impulsionar iniciativas relacionadas à produção de alimentos.

Mas então, por quais motivos os municípios se comprometem com a proposta do consórcio, sem, no entanto, promover e estimular organizações locais a desenvolverem projetos de segurança alimentar? Talvez uma justificativa para elucidar essa questão sejam os financiamentos realizados pelo governo federal aos municípios que fazem parte do consorciamento. Como descrito por Ortega (2007), os Consads não atuam apenas em projetos de segurança alimentar desenvolvidos por organizações locais, mas as prefeituras recebem também recursos do governo federal para construção de cisternas, cozinhas comunitárias,

agricultura urbana e outros – motivo esse, que pode estar distorcendo os reais objetivos da política.

No que se refere às governanças presentes nos três territórios Consad de Mato Grosso do Sul (Iguatemi, Vale do Ivinhema e Serra da Bodoquena), não foi possível identificar qualquer agente coordenador em nível territorial. Para Podolny e Page (1998), em governanças de redes as lideranças deveriam ser indicadas conjuntamente pelos atores que participam do arranjo constituído.

Isso posto, questiona-se: quem poderia ocupar essa posição no arranjo? Britto (2002) afirma que, de acordo com a densidade de relacionamentos na estrutura é possível identificar o nível de centralidade. Segundo o autor, as organizações com maior centralidade têm maior importância relativa dentro da estrutura, se tornando assim candidatas naturais a assumir o cargo de coordenação. Partindo-se dessa premissa, bem como do nível de conhecimento sobre a política dos Consads, a candidata natural à coordenação seria a Agraer, até mesmo por atuar no apoio ao desenvolvimento agrário e extensão rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas voltadas à segurança alimentar como os territórios Consad ganharam destaque no Brasil na última década, em decorrência principalmente do surgimento do Programa Fome Zero (PFZ). Da maneira como foi formulada essa política, as organizações locais que constituem o arranjo institucional deveriam ser os agentes implementadores das ações na prática. Neste sentido, este estudo visou identificar os entraves para a efetiva integração das organizações ao arranjo institucional.

Os resultados empíricos dos territórios dos consórcios intermunicipais de segurança alimentar do Estado de Mato Grosso do Sul demonstraram que o arranjo institucional para implementação da política dos Consads em Mato Grosso do Sul inexistiu. Se por um lado, foi possível observar complementaridade de funções entre as organizações atuantes em nível territorial, o que seria um indicativo de estruturas em rede. Por outro lado, observou-se que os relacionamentos interorganizacionais ainda são fracos ou inexistentes.

Os problemas que prejudicam a formação do arranjo são a falta de conhecimento das organizações locais sobre os Consads e sua baixa participação efetiva na proposta do

consórcio. Assim, embora estejam presentes no ambiente local, poucas organizações pesquisadas apresentaram conhecimento acerca da existência do consórcio. Além disso, não foi possível identificar nos três territórios qualquer agente coordenador, seja em ambiente local ou territorial.

O diagnóstico desses entraves para implementação de políticas de segurança alimentar pode contribuir para a determinação de estratégias que visam superar essas dificuldades. Outra contribuição da pesquisa foi apresentar um caso prático de política pública que relaciona os temas de ‘relações inteorganizacionais’ e ‘consórcios intermunicipais’, tendo em vista que ainda existem poucos trabalhos científicos que discutem esses temas conjuntamente.

Dentre as limitações da pesquisa, não foi possível avaliar o grau de representatividade do entrevistado dentro da organização. Como proposta para trabalhos futuros sugere-se a replicação da pesquisa em outros territórios Consad no Brasil, a fim de identificar se os problemas diagnosticados estão presentes em outras regiões do país.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: SACHS, I.; BRAGA, C.; MORELLI, G.; LAGES, V. N. (Orgs.). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: Relume Dumará, 2004.
- BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea [online]**, Edição Especial, p. 203-227, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA FILHO, M. O Brasil e a segurança alimentar. **Revista Brasileira da Saúde Materno Infantil**, v. 7, p. 121-122, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia CONSAD**. 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/backup/teste/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/guiaconsadrev3.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa nacional de gestão pública e desburocratização – GESPÚBLICA. **Prêmio nacional da gestão pública – PQGF**. Instruções para avaliação da gestão pública – 2008/2009. Brasília, MP, SEGES, 2008.
- BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**: A era da informação – Economia, sociedade e cultura. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CRUZ, G. R. Gestão pública participativa: o papel da reforma do Estado e dos movimentos sociais. **Achegas.net**, v. 38, p. 34-48, 2008.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, 2001.
- GONTIJO, J. G. L. Gestão pública, desarticulação e concertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para a juventude em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 4, p. 377-402, 2010.
- GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, p. 183-214, 1995.
- GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 2. ed. California: Sage Publications Inc., 2005.
- LESTER, J. P.; GOGGIN, M. L. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. **Policy Currents**, v. 8, n. 3, p. 1-11, 1998.
- LIN, N. Building a network theory of social capital. **Connections**, p. 28-45, 1999.
- LUBECK, R. M.; WITTMANN, M. L.; RICHTER, A. S. Redes interorganizacionais no transporte público: um estudo multicaso em diferentes cidades do Rio Grande do Sul. **Revista Produção Online**, v. 13, n. 1, p. 84-107, 2013.
- MARSDEN, P. V. Network data and measurement. **Annual Review of Sociology**, n. 16, p. 435-463, 1990.
- MULS, L. M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância de formação de redes entre organismos e instituições locais. **Economia**, v. 9, n. 1, p. 1-21, 2008.
- NOHRIA, N.; ECCLES, R. **Networks and organizations**: structure, form and action. Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. **Revista de Economia Rural**, v. 45, p. 275-300, 2007.
- O'TOOLE JUNIOR, L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.
- PAULILLO, L. F. O. et al. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Gest. Prod.**, v. 18, n. 4, p. 853-868, 2011.

- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.
- PODOLNY, J. M.; PAGE, K. L. Network forms of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 57-76, 1998.
- POWELL, W. W. Neither market or hierarchy: network forms of organization. **Research in Organization Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.
- SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos Consads no Brasil meridional. **Revista de Economia Rural**, v. 45, p. 643-673, 2007.
- SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise de processos sociais rurais. **Raízes**, v. 23, p. 99-116, 2004.
- SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, 2010.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP, Unicamp, 2000.
- TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- YAZBEK, M. C. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 43-50, 2003.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.