

# POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, SP

## Food security municipal politics: the case of Campinas city

Juliana Pires de Arruda Leite<sup>1</sup>, Nilson Antonio Modesto Arraes<sup>2</sup>

### RESUMO

O rápido florescimento, no Brasil, de iniciativas programáticas descentralizadas de Políticas de Segurança Alimentar, confere importância à análise de tais políticas, tanto no que se refere aos processos de formulação e implementação, quanto aos resultados e impactos destas iniciativas. Este trabalho buscou caracterizar um caso de política descentralizada de Segurança Alimentar (Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas, SP), no intuito de contribuir para a discussão da atuação das administrações municipais neste campo. O referencial metodológico escolhido enuncia uma análise tridimensional das políticas públicas municipais, composto pela análise da dimensão institucional, delimitada pelo sistema jurídico e estrutura institucional do sistema político-administrativo; pela análise da dimensão processual da política, que se refere ao processo político, no que diz respeito à imposição de objetivos e tomadas de decisão e, por fim, pela análise da dimensão material da política, composta pela configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas. A caracterização da dimensão processual evidenciou um forte vínculo entre o programa municipal de segurança alimentar e o programa Fome Zero, antes mesmo de este ser uma programa federal. A caracterização da dimensão institucional evidenciou a importância da relação entre os órgãos que formulam a política e os órgãos responsáveis por sua implementação. Por fim, a descrição dos projetos que compõem o referido programa chama a atenção para a importância da função de coordenação, no intuito de obter benefícios decorrentes da sinergia entre projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação.

**Palavras-chave:** segurança alimentar, políticas públicas, Campinas.

### ABSTRACT

The emergence of decentralized programs of Food Security in Brazil reinforces the importance of analyzing processes of formulation, implementation and evaluation of results and impacts of these initiatives. The objective of the present study was to characterize the Food Security Program of Campinas City (São Paulo State), contributing to the discussion about the municipal administration in this field. The analytical reference concerns three main dimensions of municipal public policies: the institutional dimension – policy; the procedural dimension (search of objectives and decision process) – politics; and the material dimension (programs configuration, technical problems and material content of decisions) – policy.

The procedural dimension characterization demonstrated the existence of a strong link between the food security municipal program and Fome Zero program, even before it became a federal program. The importance of the relation between the formulators and those who implement the policies became evident with the institutional dimension characterization. Finally, the description of the projects that compose the program itself reinforces the importance of the coordination function, concerned with the benefits of the whole set of distinct projects.

**Key words:** food security, policy analysis, Campinas-SP, food supply.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, o conceito de segurança alimentar adquiriu diferentes significados. Da mesma forma, as políticas públicas em segurança alimentar, no mesmo período priorizaram as diferentes dimensões que foram sendo incorporadas ao conceito. Ele focava a **produção** de alimentos, passou a abordar a **capacidade de acesso** aos alimentos e, mais recentemente, incorporou a **qualidade** dos alimentos e a saúde dos consumidores.

Todavia, as chamadas Políticas de Segurança Alimentar (PSA) não garantiram o direito humano à alimentação, nem no Brasil, nem na maior parte do mundo. Este direito está previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966 e outros tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil (RELATÓRIO..., 2004).

O tema segurança alimentar adquire especial importância em um país como o Brasil, que possui um

<sup>1</sup>Engenheira de Alimentos FEA/Unicamp – Mestre em Engenharia Agrícola FEAgri/Unicamp – Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade Federal de Mato Grosso/UFMT – juliana.leite@gmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Saneamento e Ambiente FEC/Unicamp – Professor, Dr. da Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas/Unicamp – nilson@agr.unicamp.br

Recebido em 14/06/05 e aprovado em 19/04/06

grande potencial produtivo agrícola e, ao mesmo tempo, preserva desigualdades sociais drásticas. Assim, um aprofundamento analítico e crítico acerca da formulação deste tipo de política, bem como do seu processo de implementação e, finalmente, de seu processo de avaliação, pode contribuir para o avanço e o aperfeiçoamento das políticas que visam garantir a segurança alimentar às pessoas que estão privadas deste direito.

Recentemente, o tema ganhou centralidade política no Governo Federal Brasileiro, empossado em 2002, com o lançamento do Programa Fome Zero, que teve grande repercussão na sociedade brasileira, por ocasião de seu lançamento. Vale lembrar a importância da inserção deste tema na agenda política nacional. O governo brasileiro afirma, nos documentos legais que criaram o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que a promoção da realização do direito humano à alimentação, por meio de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é sua meta central. No entanto, a garantia da realização deste direito implica em mudanças de paradigma que influenciam a articulação política, o planejamento e a implementação de políticas públicas para a consecução destes objetivos (RELATÓRIO..., 2004).

Abordar este tema – políticas públicas e segurança alimentar – justifica-se, ainda, pelo rápido florescimento, no Brasil, de iniciativas programáticas descentralizadas nesta área, o que confere importância à sua análise, tanto dos processos de formulação e implementação, quanto dos resultados e impactos destas iniciativas.

O referencial analítico escolhido no presente trabalho enuncia uma análise tridimensional das políticas públicas municipais. Primeiro, a análise da **dimensão institucional** da política, denominada pela expressão inglesa “polity”; em segundo lugar, a análise da **dimensão processual** da política, denominada pela expressão inglesa “politics”; e, por fim, a análise da **dimensão material** da política, também denominada “policy”.

A dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual “politics”, se tem em vista o processo político, no que diz respeito à imposição de objetivos e tomadas de decisão. A dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos

programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Buscou-se, neste trabalho, descrever estas dimensões de política para o caso do Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas, SP. A experiência deste município se tornou um proveitoso estudo de caso na medida em que apresenta lacunas que certamente são vivenciadas por muitos outros municípios.

## 2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

As questões sobre segurança alimentar (SA) tomaram corpo, em sua fase mais importante, na Europa, no pós-Segunda Guerra, quando se estabeleceram políticas continentais para que as garantias de acesso à alimentação pudessem ser mantidas em quaisquer situações, até mesmo em conflitos daquele porte. Esta pode ser considerada a base da discussão global sobre segurança alimentar (GALEAZZI, 1996).

Neste contexto, o uso mais comum do conceito de segurança alimentar limitava-se a centrar seus diagnósticos na **produção de alimentos** (PAULILLO & PESSANHA, 2002). Este enfoque tende a colocar como “determinantes externos” todos os elementos não integrados à atividade agrícola.

Ao longo da história, este conceito adquire novos significados. A seguir, descreve-se este processo de evolução do conceito, buscando também ter o seu contexto histórico em vista.

Desde 1972/74, na crise mundial de oferta de alimentos, a constatação da permanência da situação da fome e da subnutrição em âmbito mundial e da existência de grandes estoques de alimentos fez com que a discussão da segurança alimentar se voltasse para a **capacidade de acesso** da população aos alimentos.

Na oitava sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1987, os países concordaram em adotar a seguinte definição:

o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitem... a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte de quem os necessita (GALEAZZI, 1996, p. 137).

Nota-se, até aqui, que o conceito engloba os aspectos da oferta e do acesso aos alimentos e, ao frisar a “*estabilidade no fluxo*”, coloca também a questão da regulação do abastecimento de tais alimentos.

Como fruto da consolidação do padrão alimentar das sociedades urbano-industrializadas<sup>3</sup> mais desenvolvidas e com a tendência mais recente de normatização dos direitos do consumidor e da busca pela qualidade, o termo segurança alimentar passou a abranger também as questões relativas à **qualidade dos alimentos** e à saúde dos consumidores, focalizando preocupações com os aspectos sanitário e nutricional do alimento a ser consumido. Esta abordagem passou a ser denominada *food safety* (segurança do alimento). Assim, atualmente, existe uma série de normatizações que chegam ao próprio processo produtivo na agricultura e na agroindústria, como as certificações de produtos orgânicos, as boas práticas de fabricação (BPF), a análise de perigos e pontos críticos de controle (APPCC), normas para rotulagem, etc.

Percebe-se que este enfoque já aparece na definição de segurança alimentar dada pelo governo brasileiro, por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação (1996):

Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana [grifo nosso] (PAULILLO & PESSANHA, 2002, p. 18).

Ao mesmo tempo em que há uma complexificação do conceito, existem ainda muitos aspectos externos a ele, porém, intrinsecamente relacionados, que também contribuem para a garantia da segurança alimentar, como cita Hoffmann (1996): uma criança pode ter problemas

graves de desnutrição, mesmo que tenha acesso a uma alimentação abundante e variada, se tiver, por exemplo, freqüentes diarreias causadas pelo consumo de água contaminada. Assim, o estado nutricional (e mais amplamente o estado de saúde) não depende apenas da alimentação, mas também do acesso a outras condições para uma vida saudável, como moradia, abastecimento de água, condições sanitárias, acesso a serviços de saúde, educação, etc.

Atualmente, estas questões foram unidas à segurança alimentar, que passa a ser denominada SAN, a sigla para Segurança Alimentar e Nutricional.

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em seu IV Encontro Nacional, realizado em 2003, na cidade de São Paulo, declara:

Por Segurança Alimentar e Nutricional entende-se a realização do direito de todos a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo realizar-se em bases sustentáveis (FBSAN, 2003).

Pelo exposto, o termo segurança alimentar compõe-se das diferentes dimensões apresentadas, como: a produção de alimentos, o acesso a estes alimentos e, mais recentemente, a qualidade dos mesmos. Sua evolução como campo de política explícita estas dimensões e será descrita no próximo item.

### 3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

#### 3.1 Um breve histórico das políticas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil

A segurança alimentar, pela abrangência de seu conteúdo, permeia muitas das políticas sob responsabilidade do Estado. Para Pessanha (1998), a extensão do conteúdo do tema da segurança alimentar pode se constituir num fator complicador para a execução de políticas públicas, tendo em vista não só as possíveis dificuldades na definição de prioridades, como o volume de conexões daí decorrentes em termos de objetivos e de ações a serem implementadas.

A diversidade de setores, organizações e atores será exemplificada com um breve histórico destas políticas, então chamadas de políticas de alimentação e nutrição.

<sup>3</sup>Com a consolidação da industrialização da alimentação e o surgimento da distribuição em grande escala, que ocorre nos Estados Unidos desde o início do século XX, e um pouco mais tardiamente nas outras partes do mundo, consolida-se também o padrão alimentar das sociedades urbano-industrializadas. Com isso, surge a necessidade de padronização e controle destes alimentos produzidos e distribuídos em grande escala. Temos, como exemplo, que no início do século XX impõe-se, nos EUA, a obrigação de pasteurizar o leite (FISCHLER, 1998).

Segundo Vasconcelos (1994), citado por Vianna (1997), o caminho da política de alimentação no Brasil teve início com a intervenção do Estado sobre a questão específica da fome, por meio de dois instrumentos: o primeiro, com a criação do salário mínimo em 1938 e criação da ração essencial mínima<sup>4</sup>, e o segundo, relativo à criação do Serviço Central de Alimentação, por portaria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em outubro de 1939 e, logo em seguida, do Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS, criado por decreto em agosto de 1940.

O SAPS congregou diversos programas voltados à alimentação, como restaurantes populares e também o programa de “Serviço de Desjejum Escolar”, que fornecia um lanche para as crianças na entrada da escola.

Em 1945 foi criada, junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Tal instituição visava estudar todos os assuntos ligados à alimentação da população brasileira. Em 1949, a CNA foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde e somente em 1951 foi estabelecido o seu regulamento, que colocava os termos de “assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação, coordenando para este fim, os vários órgãos da administração pública” (LINHARES & SILVA, 1979, citados por VIANNA, 1997).

Um programa de enorme importância dentro das políticas de alimentação e nutrição brasileiras é o Programa de Alimentação Escolar (PAE), iniciado oficialmente em 1954. A execução da merenda escolar em âmbito nacional fica a cargo da CNA, com o auxílio financeiro de órgãos internacionais, como o UNICEF (VIANNA, 1997).

Segundo Pessanha (2002), um marco significativo nesse histórico ocorreu em 1972, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Ministério da Saúde e do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Em 1976, a política nacional de alimentação e nutrição foi consubstanciada no II PRONAN, que vigorou de 1976 a 1984 e coordenava diversos programas de assistência alimentar e nutricional, entre os quais se destacam os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de

Suplementação Alimentar, e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM).

Pelo histórico apresentado nota-se que, até o fim da década de 1980, as políticas públicas brasileiras estavam voltadas para o acesso alimentar de uma forma compensatória, ou seja, programas que proviam de alimentos principalmente grupos focais específicos (trabalhadores, gestantes e estudantes).

A Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, de 1989, indicou que a cobertura dos programas não ultrapassou os 21% (COHN, 1995, citado por PESSANHA, 2002).

No início da década de 1990, os programas de alimentação e nutrição foram praticamente extintos durante o governo Collor (PESSANHA, 2002).

O quadro de ausência de atuação governamental no setor alimentar e nutricional voltou a se alterar em 1993, com o aquecimento das discussões sobre o problema da fome e da pobreza, a partir da elaboração do Mapa da Fome pelo IPEA. Essa pesquisa indicou a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de miséria, gerando nova onda de mobilização social interna e relançando a questão da segurança alimentar na arena política do país (PESSANHA, 2002).

Em 1993, dentro deste processo de mobilização liderado pelo movimento *Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida*, foi criado, no governo Itamar Franco, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA.

Para Pessanha (2002), de modo geral, os resultados das ações implementadas pelo CONSEA são considerados pouco significativos, o que pode ser parcialmente atribuído ao curto período de sua existência – cerca de 2 anos. No entanto, segundo Valente (2004), nos seus dois anos de existência, o CONSEA havia conseguido criar uma aproximação interessante entre setores governamentais e não governamentais no sentido da construção de uma política nacional de segurança alimentar. Em 1995, com a mudança de governo, o CONSEA foi extinto (PESSANHA, 1998; VALENTE, 2004).

Também em 1995, o Programa Comunidade Solidária foi concebido pelo governo Fernando Henrique Cardoso como um plano de ação de combate à pobreza e à desigualdade (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, citado por PESSANHA, 2002). Uma das tarefas mais complexas assumidas pela secretaria executiva do programa foi a de coordenar a execução do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), que teve início em 1993 (VALENTE, 2004). O número de cestas básicas distribuídas passou de 3

<sup>4</sup> A ração essencial mínima foi baseada em um inquérito alimentar realizado por Barros Barreto e Almir de Castro, em 1937, e estabelecia o atendimento das necessidades nutricionais diárias de um trabalhador adulto médio por região (COUTINHO, 1988, citado por VIANA, 1997).

milhões, em 1995 para mais de 28 milhões, em 1998. O programa beneficiou cerca de 16% dos 7,5 milhões de famílias de indigentes, em 1997 e cerca de 32% em 1998 (LAVINAS, 2000, citado por VALENTE, 2004). A partir de janeiro de 1999, o Governo se define pela extinção do PRODEA<sup>5</sup> (VALENTE, 2004).

Segundo Pessanha (2002), a estratégia do Programa Comunidade Solidária refletiu a tendência geral mais recente de focalização e descentralização da assistência social, já que o Programa direcionou suas políticas para os segmentos sociais mais empobrecidos. Entretanto, tal estratégia não conseguiu romper efetivamente com os “velhos problemas” inerentes à implementação de políticas sociais.

Segundo Burlandy (2003), com relação à gestão do PRODEA, o programa Comunidade Solidária avançou no sentido de convergir programas para os municípios mais pobres, reforçando sua capacidade em capturar recursos federais e estaduais, mas teve interferência limitada na definição orçamentária para estes programas. A autora destaca, ainda, que as limitações na estrutura de gestão municipal, equipamentos e recursos humanos constrangeram a performance dos programas. Além disso, poucos avanços foram alcançados em termos de articulação intersetorial.

Para Cohn (1995), citado por Pessanha (2002), a atuação estatal no campo nutricional tende a repetir as distorções gerais encontradas na implementação de políticas sociais no Brasil, além de alguns problemas específicos, a saber:

(...) fusões de programas dando origem a um emaranhado de siglas que se sucedem no tempo; superposição de clientelas; expansão da cobertura, em geral às custas da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; centralização no nível federal da compra de alimentos; e finalmente, no caso da distribuição dos produtos formulados, total inadequação aos hábitos alimentares da população.

---

<sup>5</sup> A partir de 1994, a sociedade civil vinha propondo mudanças no programa no sentido de eliminar o forte componente assistencialista do programa. O programa também foi alvo de críticas dos setores da sociedade civil e do governo que propunham mecanismos diretos de transferência de renda mais eficientes e promotores de cidadania (VALENTE, 2004).

### 3.2 Políticas descentralizadas

Para compreender melhor a gestão das políticas públicas para segurança alimentar no Brasil, considera-se necessário um esclarecimento do processo de descentralização político-administrativo que vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1980, por ser este um processo claramente influenciador de toda a estrutura de gestão de políticas do país.

Afonso (1995) chama a atenção para o contexto em que se deu o processo de descentralização tributária: mudanças acentuadas no regime político (redemocratização do país), uma crise econômica sem precedentes (estagnação, superinflação, queda na receita tributária), além dos efeitos sociais negativos (desemprego e miséria).

Segundo Oliveira & Biasoto Júnior (1999), a constituição de 1988 foi o ponto culminante de um processo que se iniciou em meados da década de 1970 e se aprofundou nos anos 1980. Segundo os autores, o capítulo referente ao sistema tributário nacional promoveu a descentralização de receitas em prol de estados e municípios, mas não estabeleceu a redistribuição das competências entre as esferas de governo.

O temor de que a nova “fisionomia” do sistema tributário pudesse causar o abandono das políticas sociais no Brasil começou a desfazer-se na medida em que as esferas subnacionais, favorecidas pelo aumento considerável do volume de suas receitas, passaram a destinar mais recursos para as áreas sociais e a realizar mais investimentos públicos (OLIVEIRA & BIASOTO JÚNIOR, 1999).

O dado fornecido por Medici (1995) ilustra esta informação, mostrando a trajetória dos gastos sociais dos diferentes níveis de governo. Em 1980, o governo federal era responsável por 65% do total de recursos destinados às áreas sociais, os estados por 24% e os municípios por 11%; em 1992, a participação destas esferas alterou-se consideravelmente: a do governo federal reduziu-se para 56%, a dos estados aumentou para 27% e a dos municípios para 17%.

Lavinas & Nabuco (1996) afirmam que, após a constituição de 1988, os municípios tomaram iniciativas na efetivação de ações locais em substituição ou complementação daquelas que ainda se inscreviam nas atribuições do governo federal e dos governos estaduais.

No campo da segurança alimentar, segundo as autoras, os governos municipais iniciaram ou qualificaram políticas de: regulação do mercado (basicamente varejista),

apoio à produção agropecuária local e no entorno do município e ampliação e melhoria das informações para os consumidores.

Vale destacar que, além da complexidade inerente a campos de política tão abrangentes, a gestão municipal também deve administrar a combinação da formulação e execução de políticas locais, com a execução de políticas estaduais e ou federais, exigindo grande capacidade de coordenação.

#### 4 REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO PARA PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Frey (2000), na ciência política, costumam-se distinguir-se três abordagens: em primeiro lugar salienta-se o questionamento sobre o sistema político (estrutura política), em segundo lugar o questionamento que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório e, finalmente, os questionamentos voltados aos resultados de um sistema político. O autor ressalta que o interesse da análise de políticas públicas não se restringe apenas a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados; Windhoff-Héritier (1987), citado por Frey (2000) afirma que a “policy analysis” pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos de política.

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre “policy analysis” diferencia três dimensões da política. Para a denominação destas dimensões tem-se adotado o emprego dos conceitos em inglês de “polity” para denominar as instituições políticas, “politics” para os processos políticos e, por fim, “policy” para os conteúdos da política (FREY, 2000).

A dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, no que diz respeito à imposição de objetivos e tomadas de decisão. A dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Segundo o autor, o conhecimento científico, no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais, é bastante limitado na medida em que existem relativamente poucos estudos científicos sobre a política municipal. Além disso, a ampla autonomia dos municípios, tanto em

questões financeiras e administrativas como políticas, concedida pela constituição de 1988, acarreta uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas constituições municipais e nas respectivas leis complementares. O caráter “fluido” das estruturas institucionais que, conforme Couto (1988), citado por Frey (2000), caracteriza o sistema político brasileiro, é ainda mais evidente nos níveis estadual e, sobretudo, municipal.

Para este mesmo autor, particularmente no que diz respeito à política municipal, estudos de políticas públicas exigem a realização de levantamentos primários sobre as dimensões “politics” e “polity” nos municípios escolhidos, indo, dessa maneira, além da dimensão material das políticas setoriais.

Outro elemento importante da abordagem da “policy analysis” é o chamado “policy cycle”, que enfoca o caráter dinâmico e a complexidade temporal dos processos político-administrativos. Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o “policy cycle” se revela um modelo interessante para a análise da vida de uma política pública (FREY, 2000).

Para este autor, as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas da bibliografia variam apenas gradualmente, sendo que comum a todas as propostas estão as fases de formulação, implementação e avaliação (controle de impactos) das políticas. A proposta apresentada pelo autor apresenta a seguinte subdivisão:

- **Percepção e definição de problemas**

No que tange à fase da *percepção e definição de problemas*, interessa a questão: como, em um número infinito de possíveis campos de atuação política, alguns “policy issues” vêm se mostrando apropriados para um tratamento político, gerando, conseqüentemente, um “policy cycle”.

- **“Agenda-setting”**

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por grupos políticos ou pela administração pública. Mas, é somente na fase do “*agenda-setting*” que se decide se, efetivamente, vai ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior.

- **Elaboração de programas e decisão**

Na fase de *elaboração de programas e decisão* é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Segundo o autor, normalmente, precedem ao ato de decisão, processos de conflito e de acordo, envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração.

### • Implementação de políticas

Entrando na fase de “*implementação de políticas*”, segundo Rua (2003), a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores.

### • Avaliação de políticas

Sobre a fase de avaliação, Frey (2000) a coloca como aquela em que se apreciam os programas já implementados, no tocante a seus impactos efetivos. A avaliação ou o controle de impacto podem levar à suspensão ou ao fim do ciclo político ou, caso contrário, ao início de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção de problemas. Para o autor, a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, ou seja, como “aprendizagem política” (PRITTWITZ, 1994, citado por FREY, 2000).

Dessa forma, este trabalho sistematizou as informações obtidas sobre o Programa de Segurança Alimentar de Campinas, categorizando-as nas três dimensões citadas (“polity”, “politics” e “policy”), valendo-se do enfoque do “policy cycle”, em suas fases, para se orientar dentro de cada uma delas.

#### 4.1 Abordagem das dimensões do referencial analítico

Segundo Sellitz et al. (1971), a flexibilidade da entrevista faz dela uma técnica muito melhor para a exploração de áreas nas quais existe pouca base para saber quais perguntas devem ser feitas ou a maneira de fazê-las. Segundo os mesmos autores, as perguntas abertas são necessárias quando o interesse da pesquisa é a exploração de um *processo*.

Com relação aos tipos de entrevista, Richardson (1989), cita Maisonneuve & Margot-Duclot, que dividem as entrevistas em três tipos: a *entrevista dirigida*, que se desenvolve a partir de perguntas precisas, pré-formuladas e com uma ordem pré-estabelecida; a *entrevista guiada*, que permite ao entrevistador utilizar um “guia” de temas a serem abordados e, por último, a *entrevista não diretiva*, que permite ao entrevistado desenvolver suas opiniões e informações da maneira que ele estimar conveniente. Visauta (1989) chama a entrevista guiada de *entrevista centrada (focused interview)* e afirma que este tipo de entrevista pode gerar novas hipóteses de trabalho.

Assim, pelo contexto do presente trabalho, definiu-se que os dados primários fossem obtidos por meio de

entrevistas dirigidas, ou seja, com roteiro de perguntas abertas a serem respondidas pelo entrevistado, e também de entrevistas guiadas, nas quais uma lista de temas era abordada e o entrevistado tinha maior liberdade de resposta.

O grupo de entrevistados foi formado por funcionários municipais ligados à formulação e implementação do PSA dos seguintes órgãos: GDR, CEASA, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

A coleta de dados primários foi realizada nas seguintes fases, cada uma com os objetivos explicitados abaixo.

#### • Fase 1: Aproximação do objeto de estudo

Esta fase visou à aproximação com a equipe do GDR e à contextualização da atuação do grupo na política municipal de segurança alimentar. Para tanto, foi realizada uma entrevista com a coordenadora do grupo, entrevista guiada (abordando tópicos gerais como: campo de atuação do grupo, seus objetivos).

#### • Fase 2: Caracterização da estrutura institucional do GDR E CEASA e visão geral da estrutura do Programa de Segurança Alimentar do município

Esta fase visou à caracterização institucional do GDR e CEASA, enfocando a gestão do Programa de Segurança Alimentar. Foi composta por uma entrevista dirigida com a coordenadora do GDR e uma entrevista dirigida com o diretor-presidente da CEASA Campinas. Esta fase forneceu informações para a elaboração da dimensão institucional (“polity”) do programa.

#### • Fase 3: Caracterização dos projetos que compõem o Programa de Segurança Alimentar (PSA)

Esta fase teve por objetivo um detalhamento acerca de quatro projetos que compõem o PSA. A definição dos projetos a serem caracterizados se deu segundo o critério de serem programas voltados ao acesso e à qualidade dos alimentos. Assim, outros projetos do PSA foram excluídos da análise, como a criação de cooperativas de trabalho. Os projetos definidos para caracterização foram: alimentação escolar, hortas comunitárias, selo de qualidade e banco de alimentos. Desse modo, foram realizadas cinco entrevistas dirigidas, com os responsáveis pela implementação e operacionalização dos projetos. Os aspectos enfocados foram a operacionalização, os recursos, as parcerias (coordenação) e os resultados obtidos. Esta fase forneceu informações para a composição da dimensão material (“polity”) do programa.

#### • Fase 4: Caracterização do processo político do PSA

Nesta fase buscou-se caracterizar o processo político que envolveu a elaboração e a implementação do PSA. A coordenadora do GDR foi escolhida por ser a pessoa que elaborou o programa de governo da candidatura de Antonio da Costa Santos (início de todo o processo político desencadeado) e esteve presente durante todo o processo de elaboração e implementação do PSA. Por meio de entrevista guiada, a entrevistada pôde desenvolver o histórico das relações que envolveram o processo político. Esta fase forneceu elementos para a composição da dimensão processual do programa.

#### • Fase 5: Caracterização do COMSEA

Esta fase buscou caracterizar a estrutura e atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Foram contatados dois membros do Conselho que alegaram não dispor de informações para fornecer. Devido à impossibilidade de se marcar uma entrevista, foi respondido um questionário pelo secretário executivo do COMSEA. Além disso, foi realizada uma entrevista guiada com um membro convidado do Conselho, abordando a atuação do Conselho no PSA, no que tange à fiscalização e avaliação do programa. Esta fase também contribuiu com elementos para as dimensões institucional e processual do programa.

Os dados secundários foram obtidos em documentos (decretos, projetos, formulários, planos, estatutos e organogramas) referentes ao PSA Campinas e ao município de Campinas em geral e sobre os órgãos responsáveis pelas políticas.

### 5 O PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

#### 5.1 A dimensão institucional (Polity)

##### 5.1.1 Instrumentos legais

Quando enfoca-se a dimensão institucional/legal da política de segurança alimentar de Campinas, pode-se, a princípio, citar a Lei Orgânica do município, de 30/03/1990, a qual atribui ao município as seguintes atividades: fomentar as atividades econômicas e a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar e estimular o desenvolvimento rural; incentivar a produção agrícola destinada ao abastecimento; organizar programas de abastecimento alimentar, dando prioridade aos produtos provenientes das pequenas propriedades rurais e implementar projetos de cinturão verde para produção de

alimentos, bem como estimular a venda do produto agrícola diretamente aos consumidores urbanos.

Mais recentemente, a problemática foi inserida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da administração municipal dos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005.

Observando-se as prioridades afirmadas nas LDO, nota-se que há uma queda na colocação dos programas de alimentação e nutrição, do ano de 2002 (ocupava o 5º lugar) para o ano de 2003 (7º lugar), isso porque foram inseridas duas outras prioridades à sua frente: programas de assistência à infância e juventude e programas de regularização fundiária de favelas. Nos anos posteriores (2004 e 2005), as prioridades permaneceram praticamente inalteradas e os programas de alimentação e nutrição permaneceram ocupando o 7º lugar na colocação entre os programas sociais. Constatou-se, desse modo, que este tipo de política tem à sua frente muitas outras prioridades na administração municipal, dentre os programas sociais.

#### 5.1.2 Estrutura institucional

Com o início da gestão municipal 2001-2004, em abril de 2001, a temática segurança alimentar se institucionaliza, ganhando projeção no cenário municipal, com a criação do Grupo de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (GDR). Em outubro de 2001, ocorreu o lançamento do Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas (PSA), no qual o programa toma forma de projetos de ação, sendo a CEASA o órgão oficialmente responsável. Desde o seu lançamento, percebe-se uma complementaridade institucional no que se refere à gestão do programa e dos projetos. CEASA e GDR lideram a gestão do programa, com o auxílio de outros órgãos por meio de parcerias. Outro órgão que passou a compor, a partir de 2003, a estrutura institucional para a gestão das políticas de segurança alimentar no município, foi o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA). Assim, estes são os três órgãos nos quais foca-se a caracterização da estrutura institucional.

As Centrais de Abastecimento de Campinas S/A (CEASA) são uma sociedade por ações, implantada nos termos do Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972, cuja gestão, a partir de 12.12.1989, compete à Prefeitura Municipal de Campinas, com base nos termos da Lei Municipal nº 6.111, de 1º de novembro de 1989, promulgado pelo Estatuto Social Ceasa de Campinas.

Apesar de a instituição exercer formalmente a coordenação do programa de segurança alimentar, percebe-se, ao observar o organograma da instituição, que não foi criada uma divisão departamental que se



responsabilizasse pelo PSA. Criou-se um departamento responsável pelo Programa de Alimentação Escolar que, a partir de 2002, passou a ser gerido pela CEASA. Os outros projetos, de menor porte, não possuem estruturas administrativas específicas. Todos os programas têm sua estrutura física sediada na CEASA.

O Grupo de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (GDR) foi criado como um grupo de trabalho vinculado ao gabinete do prefeito, por meio do Decreto no 13.603, de 25 de abril de 2001. O grupo ficou sediado na CEASA devido à sua proximidade com o produtor e às informações relativas à produção, além de ser o órgão escolhido pela prefeitura para gerir o programa de segurança alimentar.

<sup>6</sup> Os projetos do PSA analisados no presente trabalho são: alimentação escolar, banco de alimentos, selo de qualidade e hortas comunitárias. Alguns informativos acerca do programa incluem outros projetos no PSA, como a criação de cooperativas de trabalho, a implantação do Banco do Povo, o programa Bolsa Família e outros Programas de Complementação de Renda e atendimentos emergenciais coordenados pela Secretaria de Assistência Social. No entanto, o presente trabalho enfoca somente os projetos sob coordenação da CEASA, os quais estão diretamente ligados ao problema do acesso e da qualidade alimentar.

A composição do grupo é mista: representantes da diretoria da CEASA, gabinete da prefeita, secretário de planejamento urbano e secretário de finanças. O grupo esteve ativamente presente nos momentos iniciais da implantação das ações de segurança alimentar.

Em maio de 2003, foi criado um órgão de significativa importância para a gestão das políticas municipais de segurança alimentar: o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), pela Lei nº 11.545 de 12/05/2003 e empossado em 4/07/2003.

Segundo a lei que o criou, o conselho possui a atribuição de “*propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao combate à fome*”; no entanto, entre o lançamento do programa de segurança alimentar (outubro de 2001) e a posse do COMSEA (julho de 2003) houve um intervalo de quase dois anos, o que prejudicou enormemente a atribuição do Conselho de propor as diretrizes da política municipal de segurança alimentar, pois, na ocasião da criação do Conselho, os projetos do PSA já estavam em andamento.

### 5.1.3 Parcerias

Para a implementação dos projetos, a CEASA firmou parcerias com outros órgãos da administração municipal. O quadro abaixo ilustra a natureza de tais parcerias nos diferentes programas.<sup>6</sup>

**QUADRO 1** – Parcerias firmadas para a implementação do PSA Campinas.

Projeto	Parceria
Banco de alimentos	A Secretaria de Assistência Social cadastra e indica as entidades, associações e organizações beneficiárias, disponibilizando a atualização do cadastro de tais entidades.
Selo de qualidade	O Sindicato dos Hotéis e Restaurantes recebe os pedidos dos estabelecimentos interessados; a Secretaria de Saúde elabora um manual de orientação para a obtenção do selo e, juntamente com a CEASA, realiza as vistorias.
Alimentação escolar	A Secretaria de Educação recebe os recursos e repassa parte à CEASA, realiza manutenção dos prédios, equipamentos e utensílios das cozinhas das escolas. Além disso, formula e executa o programa de educação alimentar e faz a prestação de contas ao conselho municipal e aos governos estadual e federal.
Hortas comunitárias	A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho recebe os pedidos e cadastra as famílias interessadas; a SANASA realiza ligação gratuita de água e cobra uma taxa social de consumo (além de ter financiado a construção da estufa e do centro de capacitação do projeto).

Fontes: Termo de Compromisso entre os parceiros do programa Selo de Qualidade; Projeto referente à implantação do Banco de Alimentos; Lei de criação do programa de Hortas Comunitárias; Entrevistas 4 e 5.

## 5.2 A dimensão processual (“politics”)

Neste item, busca-se destacar o processo político, no que diz respeito à imposição de objetivos e tomadas de decisão por parte dos atores envolvidos.

A origem das iniciativas **atuais** (gestão municipal 2001-2004) voltadas à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural em Campinas se deu com a candidatura de Antonio da Costa Santos (Toninho) à prefeitura de Campinas, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2000. Nesta ocasião, começou-se a pensar em um programa de governo que abordasse a questão rural no município.

O programa de governo do candidato Antonio da Costa Santos possuía as seguintes premissas gerais:

- vinculação das políticas municipais de produção agropecuária às de abastecimento, com o intuito de promover o uso das terras rurais e peri-urbanas disponíveis, para a produção de alimentos e o atendimento das demandas sociais;
- inserção das atividades, programas e ações de abastecimento e produção agrícola no órgão de planejamento, articulado à ação ambiental;
- compromisso com a luta nacional pela reforma agrária, no sentido de apoio político e econômico, por meio da compra de produtos agrícolas de assentamentos rurais;
- articulação com organizações de trabalhadores rurais, de pequenos proprietários e cooperativas, constituindo um fórum de debates e deliberações quanto às ações no setor do programa de governo democrático e popular, 2001/2004.

Comparando-se o programa de governo com a Lei Orgânica do Município, em seu capítulo sobre agricultura e abastecimento (apresentada na dimensão institucional), percebe-se o alto grau de concordância entre os dois documentos.

Após a posse do prefeito Antonio da Costa Santos, criou-se, em 25 de abril de 2001, como fruto desta discussão inicial, um grupo de trabalho, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, denominado “Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar” (GDR)<sup>7</sup>, sediado na CEASA. Segundo a coordenadora do grupo, esta estrutura foi definida por ser uma estrutura que dispõe de autonomia de atuação, ao

mesmo tempo em que é “enxuta” institucionalmente. Isso porque, segundo ela, “*não sabíamos o que íamos encontrar no rural de Campinas. Precisávamos confirmar as hipóteses de que havia demanda para políticas na área rural do município*” (entrevista fase 1). A localização da instalação física do grupo foi justificada pela proximidade temática com a CEASA no campo da produção e abastecimento.

É importante ressaltar que a inserção da temática do desenvolvimento rural e da segurança alimentar como “policy issue” não teve origem nos movimentos sociais ou organizações da sociedade civil, mas sim dos atores aspirantes ao poder público. Segundo a coordenadora do GDR, a realidade rural do município era uma interrogação; até então, não se tinham afirmações e sim hipóteses para estas questões. Hipóteses de que o setor rural de Campinas seria representativo para o município em termos de área e em termos de produção agrícola. Poder-se-ia dizer, então, que, na realidade, a fase de “percepção e definição de problemas” não ocorreu, na medida em que estes não ficam explícitos. A partir das diretrizes traçadas no programa de governo, supõe-se a existência de problemas na área de produção agrícola e abastecimento. Assim, pode-se dizer que o que houve, já de início, foi o “agenda-setting”, fase na qual o problema é traduzido em linhas de atuação programática.

Ainda no ano de 2001, membros da equipe do GDR participaram das discussões do programa de governo da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da república, coordenadas pelo professor José Graziano da Silva, no Instituto de Cidadania. Aqui pode-se dizer que ocorre a inserção da temática da segurança alimentar como “policy issue”. Este momento pode ainda ser denominado como de “elaboração de programas e decisão”, no qual os formatos mais específicos de programas já eram discutidos.

Como resultado deste processo de discussões, antes mesmo que Lula começasse de fato sua campanha para presidente, Campinas lançava, três dias após o lançamento oficial do Projeto Fome Zero, em outubro de 2001, o seu “Programa de Segurança Alimentar” (PSA), nos moldes do referido projeto. Percebe-se aqui a forte articulação política com a então futura gestão do governo federal.

## 5.3 A dimensão material (Policy)

Os projetos criados sob coordenação da CEASA foram: novo modelo do Programa de Alimentação Escolar, Banco de Alimentos e Selo de Qualidade; posteriormente ocorreu a implantação do projeto Hortas Comunitárias.

<sup>7</sup> Se, no programa de governo, as propostas limitavam-se à área da agricultura e do abastecimento, neste momento, um órgão foi criado sob um título muito mais ambicioso, propondo-se a uma atuação muito mais abrangente.

### 5.3.1 Alimentação escolar

Com a mudança de governo, em 2001, a proposta do governo ingressante era extinguir todos os serviços terceirizados, com prioridade para o Programa de Alimentação Escolar (gerido por empresa terceirizada de 1997 a 2000).

Portanto, em 2001, a nova administração começou a elaborar um novo modelo de gestão, levando em conta as diversas falhas existentes nos modelos anteriores. A partir de então, se instituiu a parceria entre a CEASA e a Secretaria Municipal de Educação (SME), cada órgão com as suas respectivas atribuições.

Em julho de 2002, iniciou-se a gestão neste novo modelo em 70% das unidades escolares. Os outros 30% das unidades escolares foram incorporados em maio de 2003. Segundo a gerente operacional do programa, no convênio assinado entre a CEASA e a Secretaria Municipal de Educação para o novo modelo de gestão, compete à CEASA executar toda parte operacional do programa (elaboração do cardápio, licitações, armazenamento, distribuição, controle de qualidade). Para isso foi criado o Departamento de Alimentação Escolar, órgão interno a CEASA. Segundo a coordenadora de nutrição, à SME compete, por meio de sua Coordenadoria de Nutrição, o recebimento dos recursos dos governos federal e estadual, a prestação de contas, a manutenção das cozinhas e a manutenção e reposição de equipamentos e utensílios.

Segundo a gerente operacional de CEASA, atualmente, o programa atende a todas as escolas do município (inclusive as estaduais), com 4 refeições semanais (um dia por semana é servido lanche), fornecendo, aproximadamente, 140.000 refeições diariamente.

Segundo a coordenadora de nutrição (SME), o novo modelo inovou na possibilidade de gestão compartilhada com outro órgão público, que tem como fim o abastecimento alimentar e, portanto, com toda a infra-estrutura de logística. Porém, a organização geral ficou polarizada e isso foi um agravante para o sucesso do novo modelo. Considera, ainda, que possíveis faltas de planejamento prejudicaram o desempenho do programa, principalmente no que se refere à integração das duas equipes.

Foi realizada uma pesquisa de aceitação da alimentação escolar ao final dos primeiros seis meses de gestão. A pesquisa divulgada pela CEASA (cujos métodos não são explicitados) aponta que 74% dos alunos classificaram o serviço como bom e ótimo (CAMPINAS, 2003).

### 5.3.2 Hortas comunitárias

O projeto de hortas comunitárias tem sua origem na Lei nº 9.549, de 10/12/1997. No entanto, somente em 2003 esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 14.288, de 11/04/2003.

Segundo a lei nº 9.549, os objetivos do projeto seriam: aproveitar mão-de-obra desempregada, proporcionar terapia ocupacional para portadores de deficiência e homens e mulheres da terceira idade, aproveitar áreas devolutas e manter terrenos limpos e utilizados. O projeto prevê a utilização de terrenos públicos ociosos para a atividade hortícola, com o fornecimento de insumos, supervisão e assistência técnica durante o primeiro ano de produção. Após este período, os benefícios são retirados e a produção deve ser auto-suficiente.

Segundo o decreto de regulamentação, criou-se a comissão gestora do projeto para a definição das políticas públicas de gestão, assessoramento, orientação e aprovação da necessária distribuição de água, sementes e outros implementos agrícolas. O primeiro projeto técnico foi elaborado em 2001, pela CEASA e GDR, com a meta de gerar trabalho, renda e alimentos para consumo próprio para mil famílias. A operacionalização das hortas ficou a cargo de um agrônomo da CEASA, cedido ao GDR. Tentou-se firmar outros convênios para financiamento do projeto, com o Ministério do Desenvolvimento Social e com o Banco do Brasil, para os quais não se obteve resposta.

Segundo o documento do projeto, a área necessária para uma família (calculada pela média de 5 integrantes por família) seria de 260 metros quadrados, sendo um terço da produção para consumo próprio e dois terços para comercialização. A organização do trabalho entre as famílias não é predeterminada, no entanto, durante o primeiro ano de execução do programa, as famílias estarão sob supervisão do técnico da CEASA.

Também foi previsto um curso de capacitação para as famílias que estarão trabalhando nas hortas, que inclui desde o preparo do solo (tipo de solo, água, pH, adubação, pulverização, controle de pragas) até a comercialização (classificação do produto, beneficiamento do produto, a embalagem).

Ao final da gestão administrativa 2001-2004, 40 famílias e 4 escolas foram beneficiadas por este projeto.

Pôde-se constatar “gaps” de planejamento durante a implementação deste projeto, como a desorganização no encadeamento de atividades sucessivas e a ausência de planos contingenciais. De forma geral, as atividades não foram planejadas no tempo (requisito importante ao

processo de implementação). Além disso, a existência de apenas um funcionário destinado à operacionalização do projeto prejudicou substancialmente seu andamento.

### 5.3.3 Selo de qualidade

O projeto Selo de Qualidade Municipal teve início em outubro de 2001, com o lançamento do programa Fome Zero Campinas.

O programa é uma parceria entre a CEASA Campinas, a Prefeitura Municipal de Campinas, por meio da Secretaria Municipal de Saúde e o Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Campinas, como entidade representativa dos empreendedores do ramo de restaurantes.

Os objetivos apresentados pelo programa são: incentivar, por distinção pública conferida por meio de certificados reconhecidos oficialmente e identificáveis pelos consumidores, a iniciativa voluntária de empresas e ou prestadores de serviços do ramo de restaurantes que tenham seu estabelecimento e ou equipamento funcionando de acordo com um conjunto de normas previamente definidas em função de um padrão de qualidade e contribuir para uma postura mais informada e ativa do consumidor em relação às suas exigências quanto à qualidade e segurança dos alimentos que consome.

Segundo a responsável técnica da CEASA, não foi estabelecida uma meta inicial, mas, pensou-se em atender a todos os estabelecimentos. No entanto, segundo ela, os estabelecimentos que realmente têm condições para receber o selo são poucos. O programa recebeu a inscrição de mais de 70 estabelecimentos, no entanto, apenas cinco selos foram entregues.

As principais dificuldades apresentadas foram: a não existência de uma equipe designada para este projeto, ou seja, as pessoas que estavam envolvidas neste projeto também tinham outras funções. Além disso, nenhum órgão ficou responsável pela coordenação da implementação do projeto. Um outro fator citado como prejudicial foi a ausência de um mapeamento dos possíveis interessados antes da implantação do projeto, o que dificultou bastante a busca de candidatos. Contou-se apenas com o banco de dados do Sindicato de Bares Hotéis e Restaurantes, cujos dados estão defasados.

Pode-se perceber, neste projeto, uma conjunção dos fatores prejudiciais presentes nos outros projetos já citados, como, por exemplo, a falta de coordenação, encontradas no programa de alimentação escolar e a insuficiência de recursos humanos e financeiros detectada no projeto de hortas comunitárias. Junta-se a isso um outro

fator fundamental: a falta de clareza na definição do público alvo.

### 5.3.4 Banco de alimentos

O projeto Banco de Alimentos foi criado pela Lei nº 11.420, de 27/11/2002 e regulamentado pelo decreto 14.206, de 27/01/2003. No entanto, o banco foi efetivamente implantado em 19 de maio de 2003.

O objetivo principal do banco de alimentos é arrecadar alimentos e distribuí-los a entidades, associações e organizações que atendam pessoas em risco alimentar. Além disso, segundo a lei de sua criação, faz parte das atribuições do banco desenvolver atividades educativas sobre técnicas nutricionais e de eliminação do desperdício, normas sanitárias no uso de alimentos e campanhas de conscientização social para o combate à fome.

Localizado na CEASA Campinas, numa área de 320 metros quadrados, o banco coleta, avalia tecnicamente, se necessário re-embala e distribui as doações de alimentos.

As entidades beneficiárias são definidas pela Secretaria de Assistência Social, compondo ao todo 132 entidades.

A meta inicial previa a arrecadação de 150 t/mês e o atendimento de 30 mil famílias em um ano. Após 1 ano e três meses de implantação do projeto, arrecadaram-se 132 toneladas.

Com relação à avaliação de metas, pode-se dizer que o desempenho do projeto é muito baixo, mas, da mesma maneira como ocorreu no projeto Hortas Comunitárias, a meta estipulada se mostrou fora da realidade.

O principal problema enfrentado, segundo o gerente operacional, foi a falta de divulgação do projeto para sensibilização e conscientização social por parte da população.

Há de se destacar que, se o planejamento para a implantação do banco (área de armazenagem, número de funcionários, caminhões para transporte de gêneros, etc.) se realizou baseado na meta estipulada inicialmente (150 t/mês), houve um baixo aproveitamento dos recursos disponibilizados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação à dimensão institucional, nota-se que o GDR cumpriu um papel fundamental na formulação dos projetos e nos processos de decisão referentes ao programa. No entanto, o órgão não dispõe de nenhuma estrutura para a implementação do mesmo, ficando esta etapa a cargo da CEASA e parcerias. O fato da CEASA, como órgão executor do PSA, não estar subordinado ao

GDR, como órgão planejador do PSA, cria o “gap” de implementação, dificultando o ajuste entre o planejado e o executado, mesmo havendo diálogo entre as duas instâncias.

Nota-se, ainda, a falta de uma divisão institucional para a coordenação do programa, que poderia representar a nucleação dos projetos implantados, buscando atingir benefícios decorrentes da sinergia entre projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação.

Particularmente no tema da segurança alimentar, a formulação do programa também tem forte componente governamental e partidária. Primeiro, devido ao fato do projeto mais expressivo – desterceirização do PAE – representar “bandeira política” do partido, contra a privatização dos serviços públicos. Segundo, pelo fato dos projetos terem sido elaborados antes da atuação efetiva do COMSEA, o qual assume mais um papel de acompanhamento do que de contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar. Além disso, evidencia-se uma forte influência do Projeto Fome Zero nacional, refletida na formulação do Programa de Segurança Alimentar do município de Campinas.

A forte componente governamental na concepção do programa e na definição de seus projetos dificulta a identificação de grupos sociais que se conflitam ou cooperam entre si para a inserção deste tema na pauta pública e para a definição da alocação de recursos dentre os projetos considerados mais importantes para estes grupos.

A descrição da dimensão material do Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas destaca, principalmente, a não existência de uma coordenação para o programa (fato constatado também por meio da dimensão Institucional). Sendo assim, recursos e esforços não foram divididos entre projetos (por exemplo, projetos com sérios problemas de recursos humanos, como o de hortas e o selo de qualidade e outro com mão-de-obra ociosa, como o banco de alimentos). Tal constatação confirma Rua (2003) que alerta que, mesmo quando se trata de políticas restritas apenas ao nível local, há que se considerar a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no âmbito local, para o sucesso da implementação. Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então, o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado.

Além disso, destaca-se a falta de planejamento e coordenação interna dos projetos, dada, principalmente, pela falta de previsão de recursos, fazendo com que os

projetos mobilizassem infra-estrutura e articulações interinstitucionais, sem a obtenção de resultados expressivos.

Por fim, com relação ao processo de avaliação do Programa Municipal de Segurança Alimentar de Campinas, as entrevistas mostram que não houve uma etapa formal que abarcasse este objetivo, mesmo porque o PSA não possui um plano formal que tivesse previsto tal etapa e definido indicadores para sua realização.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. 307 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

CAMPINAS. CEASA. Ceasa. **Boletim CEASA**, Campinas, ano 1, n. 1, jan./fev. 2003.

FISCHLER, C. A “McDonaldização” dos costumes. In: FLANDRIN, J.; MONTANARI, M. (Orgs.). **A história da alimentação**. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: [s.n.], 1998. 885 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Carta da Cidade de São Paulo**. São Paulo, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, n. 21, jun. 2000.

GALEAZZI, M. A. M. A segurança alimentar e os problemas estruturais de acesso. In: \_\_\_\_\_. **Segurança alimentar e cidadania: a contribuição das Universidades Paulistas**. Campinas: Mercado das Letras, 1996. 352 p.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania: a contribuição das Universidades Paulistas**. Campinas: Mercado das Letras, 1996. 352 p.

- LAVINAS, L.; NABUCO, M. R. Segurança alimentar: uma nova questão de cidadania. In: CAVALCANTI; VIEIRA (Eds.). **Política agrícola e segurança alimentar**. Viçosa: UFV, 1996. 174 p.
- MEDICI, A. C. Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.
- OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: Fapesp/IPEA/Fundap, 1999. 183 p.
- PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. D. R. Segurança alimentar e políticas públicas: conexões, implicações e regionalização. In: PAULILLO, L. F.; ALVES, F. **Reestruturação agroindustrial: políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: UFSCar, 2002. 350 p.
- PESSANHA, L. D. R. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.
- PESSANHA, L. D. R. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 67 p.
- RELATÓRIO nacional para os direitos humanos à alimentação adequada, água e terra rural. Brasília, DF: [s.n.], 2004. (Boletim informativo, 1).
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989. 286 p.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <www.ufba.br>. Acesso em: 12 ago. 2003.
- SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH; COOK. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Herder; USP, 1971. 687 p.
- VALENTE, F. L. S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <juliana.leite@agr.unicamp.br> em 18 jan. 2004.
- VIANNA, R. P. T. **O programa de merenda escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas**. 1997. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- VISAUTA, B. **Técnicas de investigación social I: recogida de datos**. Barcelona: PPU, 1989. 389 p.