

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR:  
O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

**JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE**

**CAMPINAS  
FEVEREIRO DE 2005**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR:  
O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

Dissertação de mestrado submetida à  
banca examinadora para obtenção do título de  
Mestre em Engenharia Agrícola na área de  
concentração em Planejamento e  
Desenvolvimento Rural Sustentável

**JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE**

Orientador: Prof. Dr. Nilson Antonio Modesto Arraes

**CAMPINAS  
FEVEREIRO DE 2005**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

L536p  
Leite, Juliana Pires de Arruda  
Políticas municipais de segurança alimentar: o caso  
do município de Campinas / Juliana Pires de Arruda  
Leite. --Campinas, SP: [s.n.], 2005.  
  
Orientador: Nilson Antonio Modesto Arraes.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.  
  
1. Segurança alimentar. 2. Políticas públicas. 3.  
Campinas (SP) – Abastecimento de alimentos. I. Arraes,  
Nilson Antonio Modesto. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. III.  
Título.

Titulo em Inglês: Food Security Municipal Politics: the case os Campinas city

Palavras-chave em Inglês: Food security, Policy analysis, Campinas (SP) Food supply

Área de concentração: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável

Titulação: Mestre em Engenharia Agrícola

Banca examinadora: Antonio Márcio Buainain e Lavínia Davis Rangel Pessanha

Data da defesa: 25/02/2005

“Não entendo humanidade e civilização sem o homem como princípio, como ator e objeto, como sujeito e razão (...). Tocar a harpa do tempo a muitos dedos. Vencer o mito da impotência (há muitos medos). Sei que não se pode mudar os começos: os meninos escravos, as famílias exploradas, no campo e nas cidades. A produção da miséria e desigualdade em todo canto, a toda hora...Ora, não se pode mudar o começo. A história não dá ré, é natural.

Mas se pode mudar o final. Por isso temos de agir no meio. (...) Penso em você...

Na capacidade que tem de ler se eu ensinar. Na vocação que tem de transformar se eu informar. Que sejam verdadeiros os desenvolvimentos. Não esporádicos, não bambos, não endividados, não ilusões ocas desse tempo. Falo de instrumentalizar o plantador, viabilizar-lhe a enxada de seu sujeito, a bússola de seu trajeto, o trator potente para que seja sempre sua a lavoura.”

**Elisa Lucinda**

*À todos aqueles que são privados de uma alimentação digna e que vivem a espera silenciosa por uma realidade melhor.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela certeza da sua presença, pela beleza da vida e por chegar ao final desta etapa, oferecendo a Ele este fruto, construído em momentos de luz e sombras, “insights” e confusões, mas acima de tudo, fruto de aprendizado.

Ao meu “ninho”, Tuiú, Sonia, João e Renato. Obrigado por serem a base sólida da minha caminhada. Meu pai, com seu gosto pelo raciocínio lógico, nos inspira às discussões, minha mãe com sua fé e alegria nos traz sempre uma esperança a mais...

À Pri, companheira fiel de quase dez anos, pela certeza de que sempre estará pronta a ajudar. À Bin, pelas conversas técnicas e filosóficas e pelo partilhar de lágrimas. À todos os amigos que estiveram comigo e me deram força: Amira, Eduardo, Lucas, Thaís, Tai, Olívio, Joana, Silvia, Joseane, Karina.

Ao Luiz Fabrini, por me indicar o caminho da FEAGRI. À Sonia Bergamasco, pela primeira oportunidade de contato com pesquisa e pelo carinho.

Ao Nilson, pela tranquilidade, amizade e pela postura incomum de nos fazer decidir. Também ao Mestre Jahça, por tantos ensinamentos de vida e ao Professor Nilo, por todo apoio.

Ao professor Renato Maluf, por suas contribuições no exame de qualificação desta pesquisa. À Dra. Lavínia Pessanha, pela participação na banca de qualificação e por aceitar participar da banca de defesa.

À toda a equipe do GDR e da CEASA Campinas, especialmente à Dra. Sonia e ao Nestor, pela acolhida e grande colaboração para o desenvolvimento da pesquisa. Também à Tatiana, ao Chicão, à Alessandra e ao Sr. José Ruiz, pelas informações prestadas. À Rosana, da Coordenadoria de Nutrição da Secretaria de Educação, pela grande disponibilidade em ajudar.

À equipe da Coordenadoria de pós-graduação, Ana, Rosangela e Marta.

Ao meu querido Fernando, por todo carinho, compreensão, e Amor.

Ao CNPq, pelos recursos financeiros que viabilizaram esta dissertação.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>1 Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>2 As Políticas Nacionais de Segurança Alimentar</b> .....	<b>4</b>
2.1 A evolução do conceito de Segurança Alimentar .....	5
2.2 Um Breve Histórico das Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição no Brasil.....	9
2.3 A Política de Segurança Alimentar Hoje: O Programa Fome Zero .....	18
2.4 As Políticas Descentralizadas de Segurança Alimentar e as Políticas de Segurança Alimentar em Nível Municipal .....	22
<b>3 Referencial teórico-analítico para pesquisa em Políticas Públicas</b> .....	<b>32</b>
3.1 Percepção e definição de problemas e Agenda-setting .....	34
3.2 Elaboração de programas e decisão .....	35
3.3 Implementação de políticas.....	37
3.4 Avaliação de Políticas.....	39
<b>4 Metodologia</b> .....	<b>42</b>
4.1 Considerações acerca da análise de políticas municipais brasileiras.....	43
4.2 Dados Primários e Formas de Obtenção .....	43
4.3 Dados secundários.....	47
4.4 Análise de Dados .....	48
<b>5 O Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas</b> .....	<b>50</b>
5.1 A Dimensão Institucional (Polity) .....	51
5.1.1 Instrumentos legais .....	51
5.1.2 Estrutura Institucional.....	54
5.1.3 Parcerias.....	61
5.1.4 Considerações .....	63
5.2 A Dimensão Processual (Politics).....	64

5.2.1 Considerações .....	69
5.3 A Dimensão Material (Policy) .....	70
5.3.1 Alimentação Escolar .....	71
5.3.2 Hortas Comunitárias .....	76
5.3.3 Selo de Qualidade .....	79
5.3.4 Banco de Alimentos.....	83
5.3.5 Considerações .....	86
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>87</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO 3.....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO 4.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO 5.....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO 6 .....</b>	<b>116</b>

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Políticas Municipais de Segurança Alimentar de Governador Valadares/MG .....	25
Quadro 2: Atribuições do Governo Federal e das Prefeituras de acordo com o Programa Federal de Descentralização da Alimentação Escolar .....	28
Quadro 3: Prioridades em Programas Sociais – Leis de Diretrizes Orçamentárias.....	52
Quadro 4: Composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar .....	59
Quadro 5: Parcerias Firmadas para Implementação do Programa de Segurança Alimentar de Campinas.....	61
Quadro 6: Projetos desenvolvidos pelo Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar nas áreas rurais do município e parcerias estabelecidas.....	62
Quadro 7: Datas de lançamento e implementação dos projetos do PSA Campinas.....	70
Quadro 8: Repasses de recurso para o Programa de Alimentação Escolar em Campinas .....	73

## **LISTA DE SIGLAS**

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ACIC – Associação Comercial e Industrial de Campinas  
AMIC – Associação dos Amigos da Criança  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar  
ETE – Estação de Tratamento de Esgoto  
FAE – Fundo de assistência ao Estudante  
FAO – Food and Agriculture Organization  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FEAC – Fundação das Entidades Assistenciais de Campinas  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar  
OG – Organismo Governamental  
PAE – Programa de Alimentação Escolar  
PAN – Programa de Apoio Nutricional  
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador  
PCA – Programa de Complementação Alimentar  
PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNS – Programa de Nutrição em Saúde  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PSA – Políticas de Segurança Alimentar / Programa de Segurança Alimentar  
SA – Segurança Alimentar  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SME – Secretaria Municipal de Educação

## **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), com o intuito 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, delineada 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 deste 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 compõe o referido programa, chama atenção para a importância da função de coordenação, com 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 a three main dimensions of municipal public policies: the institutional dimension – polity; 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

## 1 Introdução

Ao longo da história, o conceito de Segurança Alimentar tem adquirido, ou ainda dado prioridade, à diferentes dimensões que o compõe. Deste modo, ele focava a **produção** de alimentos, passou a abordar a **capacidade de acesso** aos alimentos e, mais recentemente incorporou a **qualidade** dos alimentos e saúde dos consumidores.

Estes diferentes significados e dimensões priorizadas igualmente afetam o foco dado às ações do Estado neste campo de política.

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 (1948), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC,1966), e outros tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil (RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMAMOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL, 2004b).

Estas políticas adquirem especial importância em um país como o Brasil, que possui um grande potencial produtivo agrícola e, ao mesmo tempo, que 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 podem 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 atual Governo Federal Brasileiro, empossado em 2002, com o lançamento do Programa Fome Zero, que adquiriu grande repercussão na sociedade brasileira na 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 Ministério Extraordinário da 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

(RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL, 2004 a, 2004c).

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 metodológico escolhido enuncia uma análise tridimensional das políticas públicas municipais. Primeiramente 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, denominada “Policy”.

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

Esta abordagem “mista” é justificada pelo caráter “fluído” das estruturas institucionais que caracterizam o sistema político brasileiro e é, ainda mais evidente nos níveis estadual e, sobretudo, municipal. Um outro elemento que a justifica são as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal. Contudo, a multiplicidade, “volatilidade” e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos, típicos de campos de políticas “jovens”, dificultam-se chegar a afirmações de caráter teórico com um maior grau de generalização (FREY, 2000).

Desta forma, além de descrever estas dimensões de política, buscou-se analisar as inter-relações entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos de política para o caso do **Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas/SP**.

A escolha do referido município foi consequência da vinculação desta pesquisa à um projeto maior, que visa o estudo do desenvolvimento rural municipal e metropolitano e suas vinculações com o urbano na região metropolitana de Campinas. A experiência deste

município se tornou um proveitoso estudo de caso na medida em que apresenta uma realidade que certamente é vivenciada por muitos outros municípios.

O governo de Campinas (administração 2001-2004) incorporou o Projeto Fome Zero na gestão municipal, antes mesmo da entrada do Governo Lula em 2003. Os projetos que compõe o Programa de Segurança Alimentar de Campinas analisados nesta pesquisa são: Alimentação Escolar, Hortas Comunitárias, Selo de Qualidade, e Banco de Alimentos.

Para apresentar o desenvolvimento desta pesquisa, este documento está estruturado em cinco capítulos. No capítulo 1 encontra-se a introdução. O capítulo dois trata das políticas nacionais de segurança alimentar, o qual inclui um resgate da evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar em seus diversos significados, na medida em que a construção de tal conceito permeia também a orientação de políticas, programas e projetos que visam tratar a questão alimentar. Além disso, apresenta um contexto histórico das políticas alimentares brasileiras até a atualidade, destacando a descentralização das políticas de segurança alimentar e a gestão de políticas de segurança alimentar em nível municipal, tendo em vista a descentralização político-administrativa ocorrida no Brasil, principalmente após a constituição de 1988.

O terceiro capítulo descreve o referencial analítico utilizado para interpretar a iniciativa de política municipal de segurança alimentar no município de Campinas.

No capítulo 4, descreve-se mais especificamente a metodologia utilizada. O quinto capítulo apresenta a experiência do município de Campinas na área da Segurança Alimentar, segundo as dimensões prescritas anteriormente e, por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

## **2 As Políticas Nacionais de Segurança Alimentar**

## 2.1 A 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 estabeleceram-se 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. Nesta época, a noção de segurança alimentar tinha forte conteúdo estratégico, associado à possibilidade de bloqueio comercial dos alimentos em conflitos internacionais, além de vincular-se à idéia de segurança nacional e às estratégias militares. (GALEAZZI, 1996)

Neste contexto, o uso mais comum do conceito de segurança alimentar limitava-se a centrar seus diagnósticos na **produção de alimentos**. (PAULILLO e 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 o processo de evolução do conceito, buscando também ter o seu contexto histórico em vista.

Desde 1972/1974, na crise mundial de oferta de alimentos, a constatação da permanência da situação da fome e da subnutrição em nível 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. A questão do acesso alimentar divide a população na fatia dos consumidores regulares de alimentos (incluídos sócio-economicamente ) e dos vulneráveis quanto ao consumo de alimentos (excluídos sócio-economicamente).

Segundo MALUF (2000), pelo menos desde o fim da década de 1970 os diagnósticos passaram a apontar para os problemas de acesso aos alimentos como sendo a principal condicionante da segurança alimentar dos países e das famílias, ganhando proeminência os elementos determinantes do nível de renda familiar urbana e rural e o tratamento do fenômeno da pobreza.

A partir daí fica clara a indissociabilidade entre pobreza e insuficiência alimentar. segundo MALUF(1999a), de um modo geral, a pobreza é a principal causa do acesso insuficiente ou custoso aos alimentos e, obviamente, da ocorrência da fome, a manifestação mais aguda de insegurança alimentar. Por isso, medidas mais gerais de combate à pobreza e de

promoção da equidade social são condições necessárias para o objetivo da segurança alimentar.

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: 137) [grifo nosso]

GALEAZZI (1996) dá destaque para os aspectos conjunturais e estruturais desta problemática e destaca que nesta definição integram-se quatro tipos de manifestações do problema alimentar:

1. Os problemas conjunturais de disponibilidade agregada, que se referem à presença de lacunas cíclicas entre os níveis de produção e demanda alimentar.
2. Os problemas cíclicos ou estacionários de acesso, que se referem à presença de dificuldades ocasionais que enfrentam determinadas famílias para satisfazer seus requerimentos nutricionais básicos.
3. Os problemas estruturais de disponibilidade agregada.
4. Os problemas estruturais de acesso.

Nota-se até aqui que o conceito engloba os aspectos da oferta e do acesso aos alimentos, e ao frizar 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 mais desenvolvidas<sup>1</sup> e com a tendência mais recente de normatização dos

---

<sup>1</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

direitos do consumidor e da busca pela qualidade, o termo segurança alimentar passou a englobar 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, o APPCC (Análise de Problemas e Pontos Críticos de Controle), normas para rotulagem, etc.

Nota-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 e 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, frequentes 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,

---

partes do mundo, consolida-se também o padrão alimentar das sociedades urbano-industrializadas. Com isto 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 E.U.A. a obrigação de pasteurizar o leite (FISCHLER, 1998).

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 (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 à 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 à outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo realizar-se em bases sustentáveis.”

(Carta da cidade de São Paulo, FBSAN, 2003).

Define PESSANHA (1998):

“Aprender com precisão o conteúdo de uma expressão polisêmica é tarefa complexa, pois o termo pode comportar diversos significados, que refletem a sua apropriação por diferentes atores, tendo em vista os problemas relacionados à oferta e consumo de alimentos enfrentados pelos diferentes países em distintas condições históricas.(p.2)”

Deste modo, o termo segurança alimentar já enfocou as 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 é descrita no próximo item.

## **2.2 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 PAULILLO e PESSANHA (2002), tomar a segurança alimentar como um princípio norteador de políticas públicas significa justamente reconhecer suas múltiplas implicações e conexões, que se refletem nas diferentes arenas econômicas e políticas. Para tanto, os autores afirmam ser necessária a constituição de um ambiente institucional que abarque a capacidade de interação dos atores públicos e privados, a regulação ou governança de determinados setores e o corpo de políticas necessário.

Para PESSANHA (1998), a extensão do conteúdo 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 declaração elaborada no IV Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional também enfoca os aspectos relacionados à elaboração de uma política nacional de segurança alimentar:

“É preciso avançarmos na direção da construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, levando em conta a indispensável intersetorialidade das ações e políticas públicas, envolvendo os diversos setores da administração pública que tenham relação com este objetivo, em parceria com as entidades da sociedade civil. Neste sentido, reafirmamos a defesa que sempre fizemos de espaços institucionais que promovam a efetiva interação entre os setores envolvidos e a construção de consensos possíveis na formulação das políticas públicas concernentes às múltiplas dimensões da segurança alimentar e nutricional.”

(Carta da cidade de São Paulo, FBSAN, 2003).

A diversidade de setores, organizações e atores pode ser exemplificada com um breve histórico destas políticas, então chamadas de políticas de alimentação e nutrição. Isto será feito a seguir para o caso brasileiro.

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, através de dois instrumentos, o primeiro, a criação do salário mínimo em 1938 e criação da ração essencial mínima<sup>2</sup>, e o segundo a 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 é 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 é 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 e SILVA, 1979 citado por VIANNA, 1997).

Um programa de enorme importância dentro das políticas de alimentação e nutrição brasileiras é o Programa de Alimentação Escolar (PAE), que se inicia 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).

Nos anos 60, a distribuição de cestas básicas para as vítimas da seca no Nordeste se intensificaram no Brasil. Já nas décadas de 70, vários governos, estaduais e federais, passaram a distribuir alimentos (PESSANHA, 1998).

---

<sup>2</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)

Segundo PESSANHA (2002), um marco significativo no histórico das políticas de alimentação e nutrição no Brasil ocorre 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 é consubstanciada no II PRONAN, que vigorou de 1976 a 1984, e coordenava diversos programas de assistência alimentar e nutricional, entre os quais:

(COHN:1995/13 citado por PESSANHA, 2002):

a) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destinado a distribuir merenda a alunos do pré escolar e 1º grau, vinculado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) do Ministério da Educação;

b) Programa de Nutrição em Saúde (PNS), com o objetivo de distribuir alimentos para gestantes, nutrizes de famílias com baixa renda, vinculado ao INAN.

c) Programa de Complementação Alimentar (PCA), voltado para a distribuição de alimentos associada a ações de saúde para gestantes, nutrizes e crianças, vinculado à Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 1981 o PCA dá origem ao Programa de Apoio Nutricional (PAN), mantendo os mesmos objetivos e população-alvo;

d) O Programa Nacional de Controle das Anemias Nutricionais, objetivava o combate à anemia ferropriva, atendendo a população de gestantes, nutrizes e crianças menores de 5 anos, através da suplementação alimentar com sulfato ferroso, vinculado ao INAN;

e) o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), voltado para a assistência alimentar aos trabalhadores do mercado formal de trabalho através do fornecimento de tíquetes alimentação, vinculado à Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho (o início do PAT data de 1976).

No decorrer da década de 80, o Ministério da Saúde implementou, através do INAN, diversas ações de assistência alimentar e nutricional, entre os quais destacam-se 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. (PESSANHA, 2002).

Pelo histórico apresentado nota-se que, até o fim da década de 80, 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). Além disso eram formuladas de forma centralizada, tendo o governo federal como principal responsável pelos programas.

Os estudos de avaliação das políticas de alimentação e nutrição da década de 80 indicam que somente 10% dos recursos empregados pelo governo federal atingiram o seu público-alvo. No caso do campo alimentação e nutrição, a análise da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, de 1989, indica que a cobertura dos programas não ultrapassou os 21% (com exceção do Programa Nacional de Alimentação Escolar que foi de 75,8% nas regiões Sul e Sudeste e de apenas 43,2% nas demais regiões do país, onde a cobertura das crianças não pobres foi quase equivalente: 39,9%)(COHN,1995:9/10 citado por PESSANHA, 2002).

A avaliação geral é de que o INAN teve dificuldades na coordenação da política nacional de alimentação e nutrição e o órgão não reuniu condições para articular as políticas da área social com as da área econômica no setor (PESSANHA, 2002).

No início da década de 90, os programas de alimentação e nutrição foram praticamente extintos no governo Collor (PESSANHA, 2002).

No entanto, o quadro de ausência de atuação governamental no setor alimentar e nutricional volta 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*, é criado, no Governo Itamar Franco, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA.

Durante o biênio 1993/94, as ações estimuladas pelo CONSEA visaram cinco linhas básicas de ação: (PESSANHA, 2002)

- a) a racionalização e melhora do desempenho dos programas institucionais de alimentação e nutrição;
- b) o apoio ao programa de assentamento de trabalhadores rurais;

- c) o apoio à geração de emprego e renda, sendo o ano de 1994 batizado de “Ano do Emprego”;
- d) a mobilização de ações em prol da criança e do adolescente; e
- e) a organização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar

O CONSEA foi concebido como um organismo de consulta e de coordenação de políticas da Presidência da República, do qual participavam representantes do governo e da sociedade civil.

Em dezembro de 1994, o CONSEA lançou o documento ‘Diretrizes Para Uma Política Nacional De Segurança Alimentar – As Dez Prioridades’, elaborado com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sendo entregue pelos conselheiros ao então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (PESSANHA, 2002).

O documento propôs três eixos e dez prioridades de ação para orientar a elaboração de uma política nacional de segurança alimentar:

**eixo 1** - ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar, compreendendo as seguintes prioridades:

- 1: orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;
- 2: aumentar a disponibilidade de alimentos;
- 3: reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;

**eixo 2** - assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, envolvendo as prioridades:

- 4: combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil;
- 5: proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil;
- 6: fortalecer o programa de alimentação do trabalhador – PAT;
- 7: ampliar o programa de alimentação escolar;
- 8: proteger outros grupos específicos:

**eixo 3** - assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, através das prioridades:

- 9: garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;

10: estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

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<sup>3</sup> (2003), 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.

VALENTE (2003) afirma que o governo de Fernando Henrique Cardoso recebeu do governo anterior uma herança esquizofrênica em relação à área da segurança alimentar. De um lado, uma proposta de diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar saída da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, de outro, um plano de estabilização da moeda nacional - o Plano Real, já em andamento, que se realizava em um contexto de abertura da economia brasileira para importações, de supervalorização cambial do Real em relação ao dólar e de utilização da Âncora Verde, como ficou conhecida a estratégia de utilização das importações de alimentos para manutenção de preços internos baixos. Em 1995, o CONSEA foi extinto (VALENTE, 2003; PESSANHA, 1998).

Também em 1995, o Programa Comunidade Solidária é concebido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso como um plano de ação de combate à pobreza e à desigualdade. (Comunidade Solidária, citado por PESSANHA, 2002). A partir de princípios e objetivos gerais, foram selecionados sete objetivos específicos prioritários:

- a) a redução da mortalidade infantil;
- b) a melhoria das condições de alimentação dos escolares, dos trabalhadores e das famílias carentes;
- c) a promoção do saneamento básico e da habitação para populações de baixa renda;

---

<sup>3</sup> Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural (Plataforma Brasileira DHESC; Ação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Programa de Voluntários da ONU); Coordenador Técnico da ABRANDH; Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretário Executivo Internacional da Aliança dos Povos para Ação em Nutrição (APAN).

- d) melhorar as condições de vida no meio rural, com o estímulo à agricultura familiar e aos assentamentos rurais;
- e) o apoio ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e
- f) a geração e ocupação e renda; e a promoção da qualificação profissional; defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes (PELIANO et al :1995/23-24 citado por PESSANHA, 2002).

Na análise de VALENTE (2003), a proposta de política nacional de segurança alimentar elaborada pelo CONSEA defendia que este tema deveria ser um dos eixos centrais de uma estratégia de desenvolvimento humano sustentável, permeando as diferentes políticas econômicas e sociais. Neste contexto, por exemplo, a realização da Reforma Agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, dentro de uma perspectiva de produção sustentável de alimentos saudáveis para todos os brasileiros, seriam políticas com dimensões econômicas, sociais e ambientais indissociáveis. Da mesma forma, os programas sociais, como a merenda, poderiam ao mesmo tempo garantir uma alimentação melhor para as crianças nas escolas assim como um mercado mais estável para os produtos da agricultura familiar, dentro de uma perspectiva de produção agroecológica. Isto, por sua vez, poderia ampliar o acesso da população em geral a alimentos mais saudáveis, produzidos regionalmente. Ou seja, a política de segurança alimentar e nutricional seria uma política abrangente, com diferentes componentes capazes de atender as necessidades específicas de diferentes setores. Em contraposição à isto, na perspectiva do governo FHC, o enfrentamento da questão da segurança alimentar e nutricional (a partir do programa Comunidade Solidária) é focado no enfrentamento da fome e da desnutrição no contexto de propostas de redução da pobreza e da exclusão social, não apresentando a perspectiva de articular políticas econômicas e sociais para enfrentar a questão.

Para este autor, os trabalhos mantidos pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária em parceria com a sociedade civil envolvida com a luta pela Segurança Alimentar e Nutricional geraram como principais frutos:

- A tentativa de construção e monitoramento do Orçamento de segurança Alimentar;

- O processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação, iniciado no final de 1995 e concluído em junho de 1996;
- A tentativa de manter um processo de seguimento do cumprimento das resoluções da Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996, em nível nacional.
- A elaboração de um Banco de Dados de Segurança Alimentar, em parceria com o IPEA.

Além disso, uma das tarefas mais complexas assumidas pela secretaria executiva do programa Comunidade Solidária foi a de coordenar a execução do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), programa que teve início em 1993. Tendo sido originalmente constituído com um caráter emergencial, acabou por se transformar em um programa social mais permanente, especialmente na ausência de ações estruturais e políticas sociais que pudessem progressivamente substituí-lo (VALENTE, 2003). O número de cestas básicas distribuídas passou de 3 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, 2003)

A partir de janeiro de 1999, o Governo define pela extinção do PRODEA<sup>4</sup>. O PRODEA se estendeu de forma precária e cada vez mais intermitente até meados do ano de 2000. No final do ano de 2000, o programa é extinto (VALENTE, 2003).

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 as políticas aos 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 dos programas PRODEA e PCDMI (Programa de Combate à Desnutrição Materno-infantil), o programa Comunidade Solidária avançou no sentido de convergir programas para os municípios mais pobres,

---

<sup>4</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 como mais eficientes e promotores de cidadania (VALENTE, 2003).

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.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, uma área do governo que manteve uma discussão efetiva da alimentação e nutrição dentro de uma perspectiva da segurança alimentar foi a recém criada Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN) do Ministério da Saúde. Em 1999, após ampla discussão com a sociedade civil, é aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde a nova política de alimentação e nutrição que se afirma construída dentro da perspectiva da promoção do Direito Humano à Alimentação e aponta para a necessidade de construção de uma Política abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2003).

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, saber:

“(...) fusões de programas dando origem a um emaranhado de siglas que se sucedem no tempo; superposição de clientela; 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.” Cohn (1995:13, citado por PESSANHA, 2002)

### **2.3 A Política de Segurança Alimentar Hoje: O Programa Fome Zero**

Lançado em 2001, no Dia Mundial da Alimentação (16/10), o “Projeto Fome Zero” foi apresentado como uma proposta de caráter suprapartidário, de política participativa de segurança alimentar para o Brasil. Elaborado por um corpo técnico renomado e institucionalizado pela ONG Instituto da Cidadania, o então “projeto” veio a se tornar um programa do recém eleito Governo Lula (2002-2005).

De acordo com o diagnóstico do projeto, a questão da fome no Brasil tem três dimensões fundamentais: a) a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores; b) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e c) a exclusão do mercado da parcela mais pobre da população (FOME ZERO, 2001).

Para romper esse ciclo da fome, o projeto considera necessária a intervenção do Estado mediante as seguintes ações: a) fomentando a incorporação ao mercado de consumo dos excluídos do mercado de trabalho e/ou dos que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias; b) criando mecanismos, emergenciais ou permanentes, com vistas não só à acessibilidade alimentar à população de baixa renda em situação de vulnerabilidade à fome mas, também, ao crescimento da oferta de alimentos baratos, incluindo o incentivo à produção para auto consumo e/ou de subsistência; bem como à inclusão dos excluídos do consumo alimentar, posto que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano (FOME ZERO,2001).

As políticas propostas envolvem quatro grandes linhas de atuação, a saber:

- 1 – **melhoria da renda:** políticas de emprego e renda, reforma agrária previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, microcrédito;
- 2 – **barateamento da alimentação:** restaurante popular, convênio supermercado/sacolão, canais alternativos de comercialização, equipamentos públicos, PAT, cooperativas de consumo;
- 3 – **ações específicas:** cupom de alimentos, cesta básica emergencial, merenda escolar, estoques de segurança, combate à desnutrição materno infantil;
- 4 – **aumento da oferta de alimentos básicos:** apoio à agricultura familiar, incentivo e produção para auto consumo, política agrícola ” (FOME ZERO, 2001).

O Projeto demonstra ainda preocupação com a garantia da segurança e qualidade dos alimentos. Neste sentido, defende a priorização de uma série de atividades, tais como:

- a) o controle preventivo,
- b) a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos,
- c) a educação dos envolvidos na cadeia produtiva,
- d) a promoção de estudos científicos e a transferência de tecnologia e métodos para prevenir riscos e melhorar à segurança.

A versão preliminar do projeto Fome Zero trouxe a proposta (posteriormente implementada pelo Governo Lula) de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de segurança alimentar nas diferentes instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil. O projeto endossa também a proposta de retomada da experiência anterior do CONSEA, apresentada como inovadora enquanto mecanismo de governabilidade e forma de gestão compartilhada de políticas públicas.

Com a posse do Governo Lula, no ano de 2003, a gestão federal das PSA ficou a cargo do MESA (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar), que tem por função articular as PSA nos diferentes níveis de governo, e tem como consultor o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Segundo os documentos legais de sua criação, compete ao MESA:

- 1) articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- 2) promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;
- 3) estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Com relação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar, sua atribuição fundamental é assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. O CONSEA se propõe a integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para promover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome.

Compete aos conselheiros avaliar o Plano Estratégico e o Plano Emergencial do Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome; organizar a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar no 1º trimestre de 2004; estimular e apoiar a criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e a miséria no país; propor projetos e ações prioritárias de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional a serem incluídos no Plano Plurianual de Governo; realizar estudos que fundamentem as propostas de diretrizes por ele apreciadas.

A Estrutura do Conselho é composta por 62 conselheiros – 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 personalidades da sociedade organizada – nomeados pelo Presidente da República.

Há também a proposta de criação (já concretizada em alguns estados e municípios) dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional nos âmbitos estadual e municipal. A proposta é de que sejam um órgão governamental de vinculação imediata ao chefe de governo (Governador ou Prefeito). Os objetivos e competências propostos para tais conselhos são:

- a) propor as diretrizes gerais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no estado ou município;
- b) articular e mobilizar a sociedade civil organizada;
- c) realizar e/ou patrocinar estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional;
- d) criar câmaras temáticas para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área da segurança alimentar (MESA, 2004)

Em 23 de janeiro de 2004, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como proposta de aumento da intersectorialidade das ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e desigualdades sociais.

A Medida Provisória nº 163 transfere as competências do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério da Assistência Social e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família (vinculada à Presidência da República), para o novo ministério.

Entre as principais atribuições do MDS, está a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda da cidadania.

Cabe, ainda, ao MDS, a articulação de ações com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, assim como estreitar o relacionamento com a sociedade civil, no estabelecimento das diretrizes dessas políticas.

É atribuição do MDS a coordenação, a supervisão, o controle e a avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda do Governo Federal (MDS, 2004).

Segundo o Relator Nacional Para os direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural:

“A transformação do MESA em uma secretaria sob o novo Ministério de Desenvolvimento Social coloca sérios limites à capacidade desta Secretaria de coordenar a Política de SAN que necessariamente envolve a área econômica. Corre-se o risco de ver a Política de SAN reduzida exclusivamente a uma Política assistencial de combate à pobreza e não de promoção do direito humano e de uma alimentação e nutrição de qualidade para todos.” (RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMAMOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL, 2004d: p.2).

Um grande problema identificado pela Relatoria Nacional Para Os Direitos Humanos À Alimentação Adequada, Água E Terra Rural, que dificulta enormemente planejamento e a implementação de políticas públicas e a consolidação de mecanismos participativos de controle social das mesmas, está no fato que grande parte da população sequer tem idéia de que tem direitos. Uma parte significativa da população de áreas marginalizadas urbanas e rurais, visitadas pela relatoria, não possuem documentação de nenhum tipo. Os conselhos de

saúde, de alimentação escolar, de desenvolvimento rural, entre outros, em muitos municípios são instrumentalizados pelos grupos políticos e econômicos dominantes da localidade, não cumprindo seu papel fiscalizador (RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMAMOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL, 2002).

Além disso a relatoria destaca a falta de uma base de dados que permita a elaboração e monitoramento da implementação de políticas coerentes e eficazes e recomenda os seguintes passos para avanços na construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional:

- Debate para a definição dos conceitos básicos a serem utilizados na política, com a incorporação da abordagem do direito humano à alimentação adequada á mesma;
- Definição, com base nos conceitos acordados, de indicadores, metas e prazos para o realização progressiva dos direitos em questão;
- Estabelecimento de uma base de dados relativa aos indicadores definidos e elaboração de sistema de monitoramento técnico e político dos mesmos
- Adequação regional e local da Política Nacional às diferentes realidades territoriais do Brasil, garantindo flexibilidade e resolutividade às iniciativas;

#### **2.4 As Políticas Descentralizadas de Segurança Alimentar e as Políticas de Segurança Alimentar em Nível Municipal**

Para compreender melhor como se dá atualmente a gestão das políticas públicas para segurança alimentar no Brasil, considera-se necessário um esclarecimento do processo de descentralização político-administrativo que vêm ocorrendo no Brasil desde a década de 80, por ser este um processo claramente influenciador de toda a estrutura de gestão de políticas do país.

AFONSO (1995) chama atenção para o contexto em que se deu o processo de descentralização: 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 e BIASOTO Jr. (1999), a constituição de 1988 foi o ponto culminante de um processo que se iniciou em meados da década de 70 e se aprofundou nos anos 80. 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 poderia 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 e BIASOTO Jr, 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%.

Segundo AFONSO (1995), em 1995 a federação brasileira apresentava um acentuado grau de descentralização, tanto em termos da configuração política e institucional, como da estrutura tributária e fiscal. Na configuração institucional do sistema tributário, foram atribuídas aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas e ampla liberdade para legislar (até mesmo para a fixação de tarifas), coletar, gerir e gastar os recursos.

No entanto, este autor afirma que o sistema tributário perdeu muito em termos de sua coordenação intergovernamental e intragovernamental. Se por um lado, os estados e municípios já tinham uma participação marcante na divisão das receitas tributárias e gozavam de ampla autonomia para o exercício de suas competências tributárias, por outro, esse processo não origina nenhum plano ou negociação nacional e não estava submetido a nenhum mecanismo de integração e coordenação das políticas e ações dos diferentes membros da federação.

SPOSATI e FALCÃO (1990), apresentam um enfoque mais crítico da descentralização, questionando-a, para além do aspecto tributário ou de redivisão de recursos, como uma efetiva partilha do poder entre o Estado e as coletividades locais. Para estas autoras, a descentralização se conforma pelo grau de presença da sociedade civil e, principalmente, pelas representações locais e regionais no poder público.

Assim, o deslocamento das ações do governo federal para o âmbito estadual e municipal ocorrido, não garante, segundo as autoras, a descentralização. Para que isto aconteça é necessário o reconhecimento do poder local, que abarca não apenas o poder político representado pelo governo e câmaras municipais, mas outras modalidades de poder derivadas da sociedade civil, fruto da diversidade de relações sociais inseridas em um determinado espaço.

Analisando o processo de municipalização das políticas sociais brasileiras, SPOSATI e FALCÃO (1990), destacam algumas dificuldades para a efetivação de tal processo, como o despreparo dos municípios para operar convenientemente a gestão das ações locais (incluindo a ausência de recursos humanos qualificados), o domínio da oligarquia e do privado na esfera municipal, a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos, a resistência dos agentes técnicos dos quadros estaduais e federal, entre outras.

Concluindo, as autoras afirmam que para que possa existir um governo local forte é necessário que se cumpram as seguintes condições: dotação satisfatória de recursos financeiros; clara divisão de competências entre os diferentes níveis de governo, eficientes procedimentos administrativos, existência de pessoal profissional qualificado a nível local, capacidade de gestão, planejamento participativo a nível local e participação popular como forma de legitimar as ações governamentais do poder local.

LAVINAS e 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. As ações dos municípios integram a movimentação de organizações públicas e privadas, que demandam soluções para graves problemas sociais, tais como a fome, a desnutrição, o saneamento básico, a habitação popular, entre tantos outros.

No campo da segurança alimentar, segundo as autoras, os governos municipais, atentos à esta nova organização dos cidadãos, 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 à 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. A seguir, busca-se exemplificar estes dois contextos. No primeiro a descentralização do Programa de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e no segundo, aspectos gerais das políticas de segurança alimentar de Governador Valadares/MG e Belo Horizonte/MG.

Em documento intitulado “Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional”, elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, o município de Governador Valadares (MG) apresenta um amplo e variado corpo de políticas, a saber:

**Quadro 1: Políticas Municipais de Segurança Alimentar de Governador Valadares/MG**

<b>Políticas</b>	<b>Programas e Projetos</b>
INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Assessoria Técnica</li> <li>• Programa de Pecuária</li> <li>• Programa de Crédito Rural</li> <li>• Programa Patrulha Agrícola</li> <li>• Projeto Recuperação de Nascentes</li> <li>• Programa de Capacitação em Gestão da Propriedade</li> <li>• Programa Tração Animal</li> </ul>
AMPLIAÇÃO DOS CANAIS LOCAIS DE COMERCIALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feira da Agricultura familiar – FAF</li> <li>• Central de Comercialização da Agricultura Familiar – CECAF</li> <li>• Cooperativa da Agricultura Familiar - COAF</li> </ul>
AGROINDUSTRIALIZAÇÃO COLETIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fábrica de biscoitos do Bugre</li> <li>• Fábrica de doces do Melquíades</li> <li>• Grupo de mulheres quitandeiras</li> <li>• Quatinhos de queijos comunitários</li> </ul>
AÇÕES DO MEIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Diretor da APA da Ibituruna</li> <li>• Plano Integrado de Prevenção e Combate a Incêndio na APA da Ibituruna</li> <li>• Programa de Fiscalização</li> </ul>
PROMOÇÃO DA AGRICULTURA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Cidade Verde</li> <li>• Programa Agricultura Urbana – PROAGRU</li> <li>• Projeto de Capacitação para Jovens e Mulheres – Agentes de Hortas, Jardinagem e Meio Ambiente.</li> <li>• Projeto de Viveiricultura da Penitenciária do Paca</li> <li>• Projeto Viveiros Comunitários</li> </ul>
CRIAÇÃO DE ESPAÇOS EDUCATIVOS E EXPERIMENTATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Centro de Educação Ambiental – CEAM</li> <li>• Horta Experimental</li> </ul>

*Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES (2003), SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA E ABASTECIMENTO.*

Percebe-se aqui, a segurança alimentar sendo compreendida amplamente através de políticas que dizem respeito à todos aqueles conteúdos apresentados anteriormente, envolvendo inclusive a dimensão ambiental.

Um outro exemplo significativo é o município de Belo Horizonte. A gestão municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte é considerada um modelo, tendo recebido, em 1997, o prêmio “*Gestão Pública e Cidadania*”, da ONU (CUNHA et al, 2000).

A capital mineira tem restaurante popular desde 1993 - o primeiro do Brasil -, que oferece 4 mil almoços (R\$ 1 cada) e 600 caldos com pão, à noite (R\$ 0,50). Pais e alunos são estimulados a plantar e a colher em hortas comunitárias e recebem mudas de espécies frutíferas do poder municipal. Foram também criadas feiras noturnas. (GRAZIANO DA SILVA, 2003).

O governo de Belo Horizonte centralizou em uma única estrutura administrativa todas as ações referentes ao abastecimento e à segurança alimentar, evitando-se a pulverização de recursos públicos.

Após mais de seis anos de funcionamento, a Política Pública Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte apresentou resultados favoráveis. Por meio de diversos mecanismos de avaliação, como relatórios semanais de acompanhamento, fiscalização regular por técnicos da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), linha direta dos beneficiários com a secretaria e acompanhamento mensal sistemático de todos os resultados obtidos, a SMAB tem acompanhado de perto o desenvolvimento dos programas (MALUF, 1999b).

A partir da análise de diversas experiências municipais, MALUF (1999b), coloca algumas possibilidades e condicionantes das ações locais de abastecimento e segurança alimentar.

O primeiro ponto destacado refere-se à adoção ainda pouco significativa da noção de segurança alimentar como objetivo nucleador dessas políticas e ações, embora ela esteja presente em casos expressivos.

Outro fator considerado importante é a construção de parcerias com associações, agentes privados e instituições, no fortalecimento do apoio popular, que têm sido um dos pilares de sustentação de projetos e programas em face da descontinuidade que resulta de mudanças periódicas de orientação na administração pública.

Também foi dado destaque à sustentabilidade dos programas, com relação ao seu financiamento. Tem sido bastante valorizada a perspectiva de buscar a auto-sustentabilidade dos programas, basicamente através de mecanismos que assegurem o autofinanciamento de modo a reduzir a dependência para com o orçamento municipal.

A respeito da gestão local, MALUF ressalta que as ações em âmbito local-regional favorecem a adoção da perspectiva cada vez mais indicada de direcionamento ou focalização (targeting) das políticas públicas em termos de público e do estabelecimento de metas. No entanto, a gestão dos programas aparece como um dos elementos determinantes ou condicionantes do êxito dos mesmos. Sob o tema da gestão abriga-se um conjunto variado de elementos, a começar pelo requisito, nem sempre observado, de buscar a institucionalização dos programas nos planos legal e orçamentário. Ainda no campo da gestão dos programas, pode-se notar a fragilidade das relações entre as prefeituras e outras esferas da administração pública, e o potencial ainda pouco explorado das ações inter-municipais. (MALUF,1999a).

Com relação às políticas federais executadas em nível municipal, iniciaremos com o exemplo do Programa de Alimentação Escolar.

Segundo VIANNA (1997), o Programa de Alimentação Escolar iniciou-se oficialmente em 1954 e continua até os dias de hoje sem ocorrer interrupções. Sua descentralização ocorreu em 1993, após forte pressão dos governadores e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação (SIMPÓSIO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, citado por VIANNA, 1997). VIANNA destaca também o papel da mobilização da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida” neste contexto.

Dentre as diretrizes apontadas para o processo de descentralização, destaca-se a comprovação por parte do município de uma estrutura administrativa adequada à gestão do programa, capacidade de produção e abastecimento local, regional ou estadual e a infraestrutura para a implantação do programa, além da constituição do Conselho de Alimentação Escolar, com a função de fiscalização e controle dos recursos.

O quadro a seguir mostra as atribuições do Governo Federal e da Prefeitura, de acordo com o Programa Federal de Descentralização da Alimentação Escolar:

**Quadro 2: Atribuições do Governo Federal e das Prefeituras de acordo com o Programa Federal de Descentralização da Alimentação Escolar**

GOVERNO FEDERAL	PREFEITURA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repasse antecipado de recursos financeiros aos estados e Municípios, para aquisição dos gêneros alimentícios destinados aos alunos, em todos os 200 dias letivos;</li> <li>- Acompanhamento e avaliação de descentralização da Alimentação Escolar pela FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adesão voluntária à Descentralização do PAE, desde que comprovada a estrutura necessária à sua gestão;</li> <li>- Atendimento à pré-escola e ao ensino fundamental público (municipal, estadual e federal), bem como às escolas filantrópicas cadastradas nas Secretarias estaduais de Educação;</li> <li>- Atendimento à legislação vigente e às recomendações nutricionais definidas pela FAE: cobertura de 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar;</li> <li>- Ter devidamente constituído o Conselho de Alimentação Escolar (Lei 8.913 de 12/06/1994)</li> </ul>

*FONTE: Relatório do MEC/FAE, 1994, citado por VIANNA, 1997.*

Com o exemplo do Programa de Alimentação Escolar, LAVINAS e NABUCO (1996), colocam que o processo de descentralização não se limitou ao aumento da eficácia no uso dos recursos públicos e no impacto sobre os mercados locais e regionais de alimentos e defendem que mediante o caráter descentralizado de implementação dos programas de segurança alimentar será possível focalizar os grupos prioritários a serem beneficiados e buscar soluções adequadas e flexíveis a este atendimento. Para MALUF (1999b), a descentralização que vem sendo implantada em vários programas públicos, como a merenda escolar, cria a possibilidade de se redirecionar tais compras de modo a facilitar a participação das associações de pequenos produtores agrícolas, propiciando também a introdução de elementos de diversidade regional em cardápios, o que é importante na formação dos hábitos alimentares.

Segundo MALUF (1999b), trata-se de apoiar os circuitos regionais de produção e distribuição em face dos mercados integrados nacionalmente e sob forte influência de agentes comerciais e industriais de médio e grande portes, sendo necessário por um lado, vontade e

decisão política por parte da prefeitura e por outro lado, um grau mínimo de organização dos agricultores a serem envolvidos.

No ano de 2003, foi lançado pelo governo federal um programa com objetivos nesta direção (integrar a produção local de alimentos aos programas de alimentação escolar). Trata-se do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

O documento explicativo do programa, distribuído à prefeituras municipais, declara que o programa tem por objetivo geral a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando o desenvolvimento da economia local e o atendimento direto às demandas de alimentação dos programas sociais.

Criado pela Lei nº 10.696, de 02 de Julho de 2003, o programa possibilita a aquisição de qualquer produto da agricultura familiar sem necessidade de licitação, a preços iguais ou inferiores aos de mercado. Segundo o documento, desta forma a agricultura familiar terá condições de desempenhar um papel decisivo na política de segurança alimentar e nutricional.

Para a execução desse programa foram criados mecanismos que dão apoio à comercialização, quais sejam, a Garantia para a Comercialização dos Assentados de Reforma Agrária, a Compra Antecipada da Agricultura Familiar e a Compra Direta da Agricultura Familiar. Os mecanismos foram designados à CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento).

De forma complementar, para o atendimento às demandas por alimentos dos programas sociais das Prefeituras Municipais, foi criado um outro instrumento, a Compra Local de Alimentos. Abaixo seguem as características gerais do programa:

#### **Crítérios de elegibilidade do PAA**

- **Fornecedores (produtores)**

Agricultores Familiares que apresentem a Declaração de aptidão do PRONAF, na forma prevista nos artigos 3º ao 6º da portaria MDA nº 154, de 02 de Agosto de 2002 e que, preferencialmente estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais. Além destes, também assentados de reforma agrária constantes na relação de beneficiários do INCRA.

- **Beneficiários (consumidores)**

Famílias e pessoas atendidas pelos programas sociais, pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional e entidades assistenciais cadastradas nos Bancos de Alimentos.

### **Operacionalização**

A operacionalização do programa, com o conseqüente detalhamento do fluxo operacional e sua instrumentalização será de responsabilidade da CONAB.

Os agentes locais (prefeituras, CEASAs ou Bancos de Alimentos), devem enviar uma Proposta de Participação, contendo todos os fornecedores e instituições beneficiárias, os responsáveis pela entrega e pelo recebimento que ateste a qualidade dos produtos, a especificação de data/periodicidade da entrega, a forma de definição dos preços praticados, a aprovação de um conselho municipal atuante (Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, etc.).

Com a aprovação da Proposta de Participação, a operação pode ser executada. No ato da entrega do produto, o fornecedor deve apresentar as notas fiscais referentes aos produtos e a entidade ou família beneficiária deve emitir um documento de aceitabilidade, atestando o cumprimento da operação (quantidade, qualidade e prazo de entrega dos produtos).

A instituição pagadora é a CONAB, que após o recebimento das notas fiscais, juntamente com o termo de aceitabilidade emitido pela instituição beneficiária, realiza o pagamento diretamente ao produtor, num prazo de 10 dias.

No âmbito da gestão de políticas descentralizadas de segurança alimentar, a Relatoria Nacional Para Os Direitos Humanos À Alimentação Adequada, Água E Terra Rural, recomenda aos Governos Municipais:

- Estudem propostas de articulação de compras para Programas Institucionais de Alimentação junto aos assentamentos da Reforma Agrária, em conjunto com o INCRA e com o Estado para o estabelecimento de estrutura de escoamento e beneficiamento local da produção, reduzindo a dependência do município na importação de alimentos

- Promova melhorias nos serviços de promoção e atenção à saúde e nutrição das populações urbanas e rurais, especialmente nas áreas de mais baixo IDH. (RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL, 2002)

### **3 Referencial teórico-analítico para pesquisa em Políticas Públicas**

Segundo FREY (2000), na ciência política, costuma-se distinguir 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 em aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados; citando Windhoff-Héritier (1987), o autor 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 têm-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, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

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 à 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
- “agenda-setting”
- elaboração de programas e decisão
- implementação de políticas
- avaliação de políticas

Nos próximos quatro itens, busca-se aprofundar a caracterização destas fases, destacando as dimensões que predominam em cada uma delas.

### **3.1 Percepção e definição de problemas e Agenda-setting**

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 apropriado para um tratamento político, gerando conseqüentemente um “policy cycle”. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos políticos ou pela administração pública. Mas somente na fase do “*agenda-setting*” se decide se efetivamente vai ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. Segundo FREY (2000), para se poder tomar esta decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar acerca das várias alternativas, bem como é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos.

Segundo MARIA DAS GRAÇAS RUA (2003), para que uma situação, ou “estado de coisas”<sup>5</sup>, se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;

---

<sup>5</sup> definido por ela como uma situação de insatisfação, incomodando grupos de pessoas sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais

- constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevista por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Nesta fase do ciclo político a dimensão predominante é a processual (politics), pois ela é caracterizada pelos processos de tomada de decisão e negociação.

### **3.2 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 FREY (2000), normalmente precedem ao ato de decisão, processos de conflito e de acordo, envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração.

Segundo RUA (2003), uma vez que um problema qualquer tenha se tornado foco de ação governamental, existem diferentes formas de pensar as soluções. Uma das maneiras é o chamado “*Modelo Incremental*”, a outra é o chamado “*Modelo Racional-Compreensivo*”. Também existe uma terceira modalidade, que compõe as duas primeiras, denominada “*Mixed-Scanning*”.

Em termos simplificados, o modelo incremental – que tem em Lindblom um dos seus defensores – significa buscar solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e avaliar que decisões podem atender estes objetivos, os tomadores de decisão escolhem as alternativas mediante a comparação de alternativas específicas e da estimativa de quais destas poderão produzir melhor os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

DROR (1964, citado por DAGNINO, 2002) critica o conservadorismo do modelo incremental, e o apoio que confere às forças pró-inércia e anti-inovação. Para ele, o incrementalismo seria adequado somente quando existissem políticas razoavelmente satisfatórias e um alto grau de continuidade dos problemas e dos meios para tratá-los, isto é, quando existisse grande estabilidade social.

Para RUA (2003), o incrementalismo pode ser uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto grau de conflitos, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos. Sua argumentação para tanto, coloca as tomadas de decisões em

horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo. Desta forma, as decisões que se precisa tomar hoje frequentemente são condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreu em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seu(s) antecessor(es).

Já o modelo racional-compreensivo, formalizado por H. Simon, diferencia-se principalmente pela lógica que orienta os tomadores de decisão. Enquanto no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas – e por tudo isso devem ser cautelosas – no modelo racional compreensivo, parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Resumidamente, neste modelo de tomada de decisão, os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los. A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas consequências, tornando a decisão mais lenta (RUA, 2003) .

Etzione (1967, citado por DAGNINO, 2002) critica a idéia de Lindblom de que a sucessão de pequenos passos podem produzir mudanças tão significativas quanto passos grandes mais pouco frequentes, como implicitamente proposto pela visão racional. Para ele, nada garante que pequenos passos levem à acumulação de resultados ao invés de um movimento circular em torno da situação inicial.

Etzioni sugere então o método do *mixed-scanning*, que distingue as situações que envolvem grandes decisões (estruturantes, que estabelecem os rumos básicos das políticas públicas) que devem ser analisadas de uma maneira mais cuidadosa, próxima à proposta pelo modelo racional, e as decisões incrementais, decorrentes destas (DAGNINO, 2002; RUA, 2003).

Nesta etapa de elaboração de programas e decisão, estão presentes as três dimensões, A dimensão institucional, na medida em que o processo de elaboração de políticas traz em si um objetivo de implementação através de organismos institucionais. A dimensão processual também está presente, pois nesta fase permanecem as negociações entre os atores em torno da configuração dos programas. E por fim, a dimensão material é expressa pelo desenho dos programas, resultados desta fase do ciclo.

### **3.3 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.

Para FREY (2000), o interesse da “*policy analysis*” nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos resultados e impactos projetados na fase de sua formulação. Assim, comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”.

RUA (2003) afirma 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 nível 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. Para a autora, se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso.

DAGNINO (2002) e RUA (2003) citam o processo de implementação como o “elo perdido”, situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados.

Para DAGNINO (2002), diz-se que a implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada, sem que obstáculos sérios tenham sido observados, falhando em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na implementação propriamente dita, mas na formulação. Por outro lado diz-se que há um hiato (“gap”) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque, apesar dos esforços não foi possível contornar os obstáculos externos.

Para se responder o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, DAGNINO propõe como questão chave a identificação da política em análise com um dos dois enfoques denominados “*top down*” e “*bottom up*”.<sup>6</sup>

Em DAGNINO (2002), o enfoque “*top down*” apresenta a mesma definição de implementação da encontrada em RUA (2003), ou seja, um processo em que, ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Neste enfoque, a política é propriedade dos “*policy makers*” (formuladores de políticas), situados no topo das organizações. O hiato entre as aspirações destes atores situados num plano central e as realidades locais seria a causa dos deficits de implementação.

O enfoque “*bottom up*” constitui-se a partir de críticas ao enfoque “*top down*” ou da introdução de restrições ao que poder-se-ia considerar o caso perfeito, ideal, de elaboração de política. As restrições apresentadas pelo enfoque “*bottom up*” são classificadas em:

***Relativas à natureza da política:*** aqui a política é entendida como a instância que, ao ser definida (ou “indefinida”), cria problemas de implementação. Políticas deste tipo podem projetar conflitos ou compromissos não resolvidos, não contemplar recursos para sua implementação, envolver relações pouco definidas entre organizações que as devem implementar, envolver a criação de novas organizações, sendo assim denominadas “simbólicas”.

***Relativas às relações entre a formulação e a implementação:*** aqui a política é entendida como uma instância e como um compromisso que se mantém e renova ao longo do processo de implementação, o que faz com que se torne difusa a interface entre formulação e implementação.

O enfoque “*bottom up*” parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam no momento da implementação. Partindo da idéia de que existe sempre um controle imperfeito em todo processo de elaboração de política (o que condiciona o momento da implementação), este enfoque compreende a implementação como continuação da formulação. Existiria um *continuum* política-ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática. Ele

---

<sup>6</sup> Isto é, a qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima.

supõe, no limite, que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detém o poder (DAGNINO, 2002).

Na fase de implementação a dimensão processual pode ser mais ou menos determinante dependendo dos modelos de implementação apresentados. A Dimensão institucional e material se mostram relevantes nesta fase, na medida em que o processo de implementação também é fruto da estrutura institucional em que está inserido e da configuração dada ao programa.

### **3.4 Avaliação de Políticas**

Sobre a fase de avaliação, FREY (2000) a coloca como a fase em que apreciam-se os programas já implementados, no tocante a seus impactos efetivos. A avaliação ou controle de impacto pode 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).

Segundo DAGNINO (2002), é o grau de racionalidade da fase de formulação (modelo incremental ou racional-compreensivo) e o estilo de implementação (“top down” ou “bottom up”) que define como irá ocorrer a avaliação. Quando a formulação se dá de forma totalmente incremental, os resultados e os impactos devem ser aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade na mudança de um determinado sistema, a avaliação é condição necessária. É através dela que o trânsito de uma situação inicial a uma outra situação, tida como desejada, pode ser promovida. É a avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas em momentos posteriores, alimentando um ciclo iterativo.

FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986), apresentam diversos tipos de avaliações, Na linha de avaliação de processo os autores destacam os seguintes tipos: a) avaliação de metas ou resultados; b) avaliação de meios-metodologia de implantação; c) avaliação de relação custo-benefício e/ou custo-resultado.

### ***Avaliação de metas: eficácia objetiva***

Neste tipo de avaliação o critério de sucesso usado é o da **eficácia objetiva**, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. O modelo analítico empregado para aferição do sucesso consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de limites toleráveis. Estes limites ditam a faixa de sucesso-fracasso da política.

### ***Avaliação de meios: eficácia funcional***

Neste tipo de avaliação o critério de sucesso usado é o da **eficácia funcional**, isto é, a aferição de se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias previamente definidas. Este monitoramento pode ir além de uma simples constatação e simular a adequação entre os meios e fins propostos, tendo em vista as condições organizacionais e sociais nas quais o programa está sendo implantado.

Segundo DRAIBE et al (1998), enquanto avaliação do processo de implementação, a pesquisa deve identificar nas organizações e nos meios institucionais em que os programas são implementados, os fatores que operam como facilitadores ou como obstáculos ao seu bom desempenho. Segundo a autora, nesta dimensão a avaliação é tipicamente institucional, desenvolvida por meio de estudos das principais variáveis organizacionais e dos comportamentos, avaliações e opiniões dos agentes implementadores. Para tanto, reconstitui-se o caminho de execução do programa, especificamente. São examinadas, ao longo da cadeia burocrático-administrativa de apoio e operação, as características estruturais e dinâmicas dos sistemas legal, decisório e operacional, o perfil e os papéis dos atores mobilizados na implementação, assim como o financiamento e os gastos do programa.

### ***Avaliação de relação custo-benefício e/ou custo-resultado: eficiência***

Oriundo da noção de otimização dos recursos disponíveis, o conceito de eficiência ganha uma elasticidade enorme quando transferido da avaliação do desempenho econômico de empresas para a avaliação de políticas. E, ao lado da noção estritamente econômica de custo-benefício agrega-se a noção de custos e benefícios **sociais e políticos**. Assim, o conceito se divide em *eficiência instrumental* (definida pela razão estrita entre custos econômicos e benefícios que são tangíveis e mensuráveis) e *eficiência política* (definida pelos custos sociais e políticos e os benefícios deles derivados), o que torna a avaliação bem mais complexa.

Segundo AGUILAR e ANDER-EGG (1994), um dos principais objetivos da avaliação é determinar as razões dos êxitos e fracassos. Para os autores, uma pesquisa avaliativa não pode limitar-se a estabelecer quais foram os êxitos ou fracassos de um programa, deve tratar de averiguar porque certas conquistas foram atingidas e porque ocorreram determinados fracassos. Isto deve ser feito em dois níveis: levando em conta a situação contextual que condiciona a realização do programa e analisando o programa em si. Com a análise da situação contextual é possível identificar as limitações e restrições existentes e os fatores que podem favorecer ao êxito do programa. Os autores destacam quatro aspectos:

- **Disposições legais**

Trata-se de leis, decretos, regulamentos, estatutos, etc. que podem colocar obstáculos burocráticos ou facilitar e promover a realização do programa.

- **Vontade política**

Para que um programa tenha validade e operatividade, deve contar com o apoio político da instituição que o promove.

- **Disponibilidade financeira**

Trata-se de analisar os meios financeiros que estão efetivamente disponíveis ao programa quando for necessário.

- **Condições sociais e econômicas**

Condições estruturais ou conjunturais que influenciam na execução do programa.

Os autores destacam ainda que gestores, beneficiários e pesquisadores se constituem atores sociais distintos no processo avaliativo, cada qual dotado de perspectivas e valores próprios que são, muitas vezes, conflituosos entre si. Cabe portanto, no processo da pesquisa avaliativa, a dosagem entre as contribuições dos diferentes atores, buscando-se ponderar as diferentes posições.

## **4 Metodologia**

#### **4.1 Considerações acerca da análise de políticas municipais brasileiras.**

Segundo FREY (2000), 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 “fluído” 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.

Um terceiro elemento citado pelo autor que dificulta este tipo de análise são as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal. Contudo, a multiplicidade, “volatilidade” e inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos dificultam se chegar a afirmações de caráter teórico com um maior grau de generalização.

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” (processual) e “polity” (institucional) nos municípios escolhidos, indo desta maneira além da dimensão material das políticas setoriais.

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

#### **4.2 Dados Primários e Formas de Obtenção**

Segundo SELTZ et al (1971), num questionário, a informação obtida pelo pesquisador limita-se às respostas escritas às questões pré-determinadas. Já numa entrevista – como o entrevistador e a pessoa entrevistada estão presentes no momento em que as perguntas são apresentadas e respondidas – existe oportunidade para maior flexibilidade na obtenção de

informações. Além disso o índice de resposta de questionários enviados é relativamente baixo (de 10 a 50%).

Para estes autores, 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.

Nas ciências sociais, a forma de entrevistas pode variar muito, vão de padronizadas à completamente assistemáticas. Ainda dentro das entrevistas padronizadas, ocorre variação quanto à sistematização das perguntas. Podem ser compostas de perguntas “fechadas” (com alternativas fixas) ou de perguntas “abertas” (deixando a pessoa responder livremente).

Quanto às perguntas abertas usadas em entrevistas padronizadas, as perguntas e sua ordem são pré-estabelecidas, mas o entrevistador tem liberdade para usar interrogações não diretivas, como por exemplo: “você teria algo mais a dizer?” ou “o que faz você pensar que...?” ou “de que maneira...?”, deste modo, pode-se ter uma melhor visão sobre o conhecimento do entrevistado.

As perguntas abertas são necessárias quando o interesse da pesquisa é a exploração de um *processo*.

NOGUEIRA (1964) ressalta algumas fontes de erro presentes nas entrevistas: a possibilidade dos entrevistados serem influenciados em suas respostas, mesmo que por transmissão inconsciente, através da inflexão da voz, da expressão fisionômica, etc. Outra fonte de erro, comum segundo o autor, é a incompreensão por parte do entrevistado do objetivo visado pelo entrevistador.

Para este autor, deve-se recorrer à entrevista, sempre que se tem necessidade de dados que não podem ser encontrados em registros ou fontes documentárias e que se espera que alguém esteja em condições de prover.

Com relação aos tipos de entrevista, RICHARDSON (1989), cita MAISONNEUVE E MARGOT-DUCLOT, que dividem as entrevistas em três tipos, segundo os critérios do grau de liberdade permitido pela técnica e do grau de aprofundamento que se deseja nas respostas: a *entrevista dirigida*, que desenvolve-se 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 (as perguntas são formuladas no momento e a ordem não

está pré definida) 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)*, o autor afirma que este tipo de entrevista pode gerar novas hipóteses de trabalho.

No presente trabalho, os dados primários foram obtidos através 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 eram abordados e o entrevistado tinha maior liberdade de resposta.<sup>7</sup>

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. Todos os roteiros utilizados se encontram em anexo.

### **Fase 1: Aproximação do Objeto de Estudo**

Esta fase visou a aproximação com a equipe do GDR e a 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).

- **Entrevista 1 (01/2004)** – Coordenadora do GDR

### **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 a 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.

---

<sup>7</sup> Em dois dos entrevistados, pela impossibilidade do entrevistado em marcar uma entrevista, enviou-se um questionário (perguntas abertas) anexado via e-mail, que foi respondido e retornado via e-mail.

- **Entrevista 2 (07/2004)** – Coordenadora do GDR
- **Entrevista 3 (07/2004)** – Diretor-presidente da CEASA Campinas

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

Esta fase teve por objetivo um detalhamento acerca de quatro projeto que compõe 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. Deste modo, foram realizadas 4 entrevistas dirigidas e a aplicação de 1 questionário 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.

- **Entrevista 4 (04/08/2004)** - Nutricionista responsável pelo Departamento de Alimentação Escolar da CEASA
- **Entrevista 5 (12/08/2004)** - Coordenadora de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação
- **Entrevista 6 (17/08/2004)** - Agrônomo responsável pelo programa das Hortas Comunitárias
- **Entrevista 7 (9/09/2004)** - Gerente operacional do programa Banco de Alimentos
- **Questionário 1 (16/08/2004)** - Assessora técnica da CEASA responsável pelo programa Selo de Qualidade

### **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.

- **Entrevista 8 (30/11/2004)** - Coordenadora do GDR

#### **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. Por impossibilidade em se marcar 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.

- **Questionário 2 (10/12/2004)** – Secretário Executivo do COMSEA
- **Entrevista 9 (15/12/2004)** – Membro convidado do COMSEA

#### **4.3 Dados secundários**

Os dados secundários foram obtidos em documentos referentes ao PSA Campinas e ao município de Campinas em geral e sobre os órgão responsáveis pelas políticas.

O conjunto de dados secundários é constituído pelos seguintes documentos:

- Projeto para a implantação de Hortas Comunitárias (GDR)
- 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 (em anexo)
- Decreto de regulamentação do programa de Hortas Comunitárias (em anexo)
- Lei de criação do programa Banco de Alimentos (em anexo)
- Decreto de criação do Grupo de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (em anexo)
- Lei de criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) (em anexo)
- Lei Orgânica do Município

- Lei de prioridades orçamentárias municipais (2001, 2002, 2003 e 2004)
- Formulários para participação no Programa de Aquisição de Alimentos
- Programa de governo democrático e popular (candidato Antonio da Costa Santos)
- Estatuto Social da CEASA
- Regimento Interno do COMSEA
- Organograma da CEASA (em anexo)
- Boletins informativos da CEASA
- Proposta de Valorização das Terras da Fazenda Remonta em Campinas e Valinhos (GDR)

#### **4.4 Análise de Dados**

A sistematização das informações obtidas foi feita categorizando-as nas três dimensões citadas anteriormente no tópico “Referências teóricas para a Análise de Políticas públicas” (“politics”, “polity” e “policy”), nos valendo do enfoque do “policy cycle”, em suas fases e critérios, para nos orientar dentro de cada uma delas.

Recapitulando:

- Dimensão institucional “polity”: se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo.
- Dimensão processual “politics”: tem em vista o processo político, no que diz respeito à imposição de objetivos e tomadas de decisão.
- Dimensão material “policy”: refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas
- Policy Cycle: ciclo temporal de uma política, compreende as fases de
  1. Percepção e definição de problemas
  2. “Agenda-setting”
  3. Elaboração de programas e decisão
  4. Implementação de políticas
  5. Avaliação de políticas

No item 1 do “Policy Cycle” o enfoque será dado na origem da política, ou seja, como se deu a afirmação dos problemas a serem tratados pelo programa.

No item 2 será descrito se a inserção da segurança alimentar na agenda política do município provém da mobilização de ação política, de uma situação de crise ou da configuração de uma oportunidade política (se ela provém de pressões sociais, ou da iniciativa do poder público).

No item 3 será analisado se na fase de elaboração de programas e decisão o modelo adotado foi mais próximo ao modelo *incremental* ou ao modelo *racional-compreensivo*.

No item 4 cada projeto do PSA será caracterizado, buscando-se evidenciar os “gaps” de implementação ocorridos.

O item 5 será descrito em conjunto com o item 4 pois as informações acerca da avaliação dos projetos são muito escassas. Com isso, será feita uma avaliação superficial da *eficácia objetiva e funcional* dos projetos.

A análise dos dados fornece uma descrição do Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas segundo o referencial teórico apresentado e no campo analítico expõe sobre a influência do grau de coordenação e de planejamento formal nos resultados do PSA.

## **5 O Programa de Segurança Alimentar do Município de Campinas**

## **5.1 A Dimensão Institucional (Polity)**

### **5.1.1 Instrumentos legais**

Quando enfocamos a dimensão institucional/legal da política municipal de segurança alimentar, pode-se, a princípio, citar a Lei Orgânica do Município, de 30/03/1990, a qual atribui ao município as seguintes responsabilidades:

- fomentar as atividades econômicas e a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar e estimular o desenvolvimento rural;
- incentivar a produção agrícola destinada ao abastecimento;
- estimular a produção agropecuária no âmbito de seu território, dando prioridade à pequena propriedade rural através de planos de apoio ao pequeno produtor que lhe garanta, especialmente, escoamento da produção através da abertura e conservação de estradas municipais.
- organizar programas de abastecimento alimentar, dando prioridade aos produtos provenientes das pequenas propriedades rurais.
- 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. Em todos os anos citados, as prioridades na alocação de recursos na lei orçamentária se dão da seguinte forma:

**A: Programas Sociais;**

**B: Atividades de Manutenção e Gestão;**

**C: Investimentos.**

O quadro abaixo ilustra a prioridade do tipo A (categoria à qual pertence os programas de alimentação e nutrição) para os anos de 2002 a 2005:

**Quadro 3: Prioridades em Programas Sociais – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Campinas**

<b>Ano</b>	<b>Prioridades A - PROGRAMAS SOCIAIS</b>
<b>2002</b>	<p>1. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social (Renda Mínima, Bolsa Escola, planos sociais de assistência a grupos sociais específicos e outros) e de afirmação da igualdade.</p> <p>2. Programas de geração de emprego e renda (Banco do Povo, Incentivo à Formação de Empresas de Auto-Gestão e outros)</p> <p>3. Programas sociais voltados a crianças, adolescentes, idosos, mulheres e família. 3.1 apoio financeiro para entidades de assistência social</p> <p>4. Programas sociais com ênfase às áreas de Educação, Saúde, Assistência, Cultura, Esporte e Lazer. 4.1 apoio financeiro para entidades de assistência social que atendem crianças de 0 a 6 anos</p> <p><b>5. Programas de alimentação e nutrição</b> 5.1 Organizações Governamentais 5.2 Organizações Não Governamentais</p> <p>6. Programas de promoção da cidadania 6.1 Organizações Governamentais 6.2 Organizações Não Governamentais</p> <p>7. Programas de cooperação entre as cidades da Região Metropolitana de Campinas</p>
<b>2003</b>	<p>1. Programas sociais voltados à atenção da infância e juventude, incluindo-se a implantação e efetivação de três novos conselhos tutelares.</p> <p>2. Programas de geração de trabalho e renda, com destaque ao incentivo para a formação de cooperativas de auto-gestão, e de desenvolvimento de formação profissional.</p> <p>3. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade.</p> <p>4. Programas sociais voltados a famílias, mulheres e outros segmentos da sociedade.</p> <p>5. Programas sociais com ênfase nas áreas de Educação, Saúde, Moradia, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer.</p> <p>6. Programas de regularização fundiária de favelas e ocupações já consolidadas no município.</p> <p><b>7. Programas de alimentação e nutrição.</b></p> <p>8. Programas de promoção da cidadania e de direitos humanos.</p> <p>9. Programas de cooperação entre as cidades da Região Metropolitana de Campinas.</p> <p>10. Programa de incentivo ao emprego para presos e egressos do sistema penitenciário.</p> <p>11. Programas de afirmação da igualdade racial.</p>

<p><b>2004</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas sociais voltados à atenção à criança, adolescente e juventude, incluindo-se a implantação e efetivação de um novo conselho tutelar.</li> <li>2. Programas de geração de trabalho e renda, com destaque ao incentivo para a formação de cooperativas de auto-gestão, e de desenvolvimento de formação profissional.</li> <li>3. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade.</li> <li>4. Programas sociais voltados a famílias, mulheres e outros segmentos da sociedade.</li> <li>5. Programas sociais com ênfase nas áreas de Educação, Saúde, Moradia, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer.</li> <li>6. Programas de regularização fundiária de favelas e ocupações já consolidadas no município.</li> <li><b>7. Programas de alimentação e nutrição.</b></li> <li>8. Programas de promoção da cidadania e de direitos humanos.</li> <li>9. Programas de cooperação entre as cidades da Região Metropolitana de Campinas.</li> <li>10. Programa de incentivo ao emprego para presos e egressos do sistema penitenciário.</li> <li>11. Programas de afirmação da igualdade racial.</li> </ol>
<p><b>2005</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas sociais voltados à atenção à criança (PETI), ao adolescente e à juventude (Primeiro Emprego, entre outros).</li> <li>2. Programas sociais voltados para os segmentos em situação de risco e/ou exclusão social, notadamente para os Portadores de Deficiência, Idosos e Mulheres.</li> <li>3. Programas de geração de trabalho e renda, com destaque ao incentivo para a formação de cooperativas de auto-gestão, para a ampliação dos programas de microcrédito (Banco do Povo) e para o desenvolvimento da formação profissional.</li> <li>4. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social (Renda Mínima, Bolsa Escola e outros), de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade.</li> <li>5. Programas sociais com ênfase nas áreas de Educação, Saúde, Moradia, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer.</li> <li>6. Programas de regularização fundiária de favelas e ocupações já consolidadas no município.</li> <li><b>7. Programas de alimentação e nutrição (Fome Zero).</b></li> <li>8. Programas de promoção da cidadania e de direitos humanos.</li> <li>9. Programas de cooperação entre as cidades da Região Metropolitana de Campinas.</li> <li>10. Programa de incentivo ao emprego para presos e egressos do sistema penitenciário.</li> <li>11. Programas de afirmação da igualdade racial.</li> </ol>

**FONTES:** Lei Nº 10.905 de 24/07/2001; Lei Nº 11.322 de 29/07/2002; Lei Nº 11.629 de 29/07/2003 e Lei Nº 12.016 de 30/07/2004

Observando 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), isto 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. Constata-se deste 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 Sustentável e Segurança Alimentar (GDR). Em Outubro de 2001, ocorre 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 pelo programa. Desde o lançamento do programa, percebe-se uma complementariedade 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 através de parcerias. Outro órgão que, a partir de 2003, compõe a estrutura institucional para a gestão das políticas de segurança alimentar no município é o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA). Assim, estes são os três órgãos nos quais foca-se a caracterização da estrutura institucional.

A Centrais de Abastecimento de Campinas S/A (CEASA) é 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 01 de novembro de 1989 (Estatuto Social CEASA Campinas, 2001).

A instituição tem por competência:

- a) Construir, instalar, administrar, outorgar concessão e permissionar espaço na Centrais de Abastecimento, Hortomercados, Varejões, Sacolões e outras

formas de equipamentos destinados a orientar e disciplinar a comercialização, distribuição e colocação de produtos hortigranjeiros e outros produtos alimentícios e serviços de apoio à atividade, a níveis de atacado e varejo;

b) Participar dos planos e programas do Governo para produção e abastecimento a níveis municipal, regional, estadual e nacional, promovendo e facilitando o intercâmbio de mercado com as demais Unidades afins e entidades vinculadas ao Setor;

c) Firmar convênios, acordos, contratos com pessoas físicas ou jurídicas de direito, nacionais ou estrangeiras, pertinentes às suas atividades, ouvido o Conselho de Administração;

d) Desenvolver, em caráter subsidiário e auxiliar, a política de abastecimento e preços dos produtos alimentares dos Governos Municipal, Estadual e Federal, estudos e pesquisas dos processos, condições e veículos de comercialização de gêneros alimentícios abrangidos por sua competência;

e) Criar e desenvolver o Departamento de Agricultura destinado a promover programas de apoio à agropecuária no Município de Campinas podendo estender-se a outras regiões;

f) Dotar o Departamento de Agricultura de mecanismos especiais para atendimento a níveis técnicos e legais, com o fim de desenvolver programas especiais destinados ao incentivo à produtividade e da qualidade, com projetos capazes de permitir a projeção da Empresa em todos os campos do processo de produção e alimentação;

g) Prestar serviços ao Poder Público em geral e a Terceiros, mediante remuneração compatível.

h) Comercializar, através de filial, gêneros alimentícios de qualquer natureza, materiais de consumo em geral, e, seus insumos.

Apesar da CEASA exercer formalmente a coordenação do programa de segurança alimentar, percebe-se, ao observar o organograma da instituição (em anexo), que não foi criada uma unidade departamental que se responsabilizasse pelo PSA. Criou-se apenas um departamento responsável pelo Programa de Alimentação Escolar (vide organograma), 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 GDR foi criado como um Grupo de Trabalho vinculado ao gabinete do prefeito, através 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.

A composição do grupo tem forma interdisciplinar: 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.

No decreto, justifica-se a criação do grupo com três considerações: a necessidade de articulação do planejamento urbano com o uso da zona rural do município; a relação entre a qualidade de vida do município e o ordenamento, equilíbrio e uso e ocupação racional de todo seu território, bem como a preservação de seu patrimônio produtivo e ambiental; e ainda, que a valorização da zona rural deve abranger toda a cadeia agroalimentar, com ações voltadas à oferta de alimentos, ao combate à fome, à desnutrição e ao desemprego, devendo ser tomadas providências que garantam o abastecimento alimentar da população como um todo.

Também segundo o decreto, é competência do grupo:

- I** - delinear propostas de política de desenvolvimento rural para o Município, apresentando projetos para a sua execução e sugerindo normas de competência municipal para o ordenamento do uso, da ocupação e das edificações na área rural, bem como das vias de transporte e comunicação, abrangendo atividades agropecuárias e demais empreendimentos, com vistas ao desenvolvimento social e econômico da população e a preservação do meio ambiente;
- II** - delinear propostas de política de abastecimento e segurança alimentar, apresentando projetos para a sua execução, tendo em vista a melhoria das condições de acesso, principalmente da população de baixa renda, à alimentação em quantidades e qualidades adequadas, observando-se as condições sanitárias dos alimentos e o direito à informação e à educação alimentar;
- III** - opinar nos projetos de lei de iniciativa do Executivo, que tenham por objetivo a alteração do perímetro urbano sobre as áreas rurais do Município;
- IV** - propor providências para a celebração de convênios entre o Município e órgãos federais, estaduais e municipais, organizações governamentais (OG) e não-governamentais (ONG), inclusive internacionais, visando à execução de projetos voltados ao desenvolvimento rural sustentável e de segurança alimentar.

Inicialmente o grupo é formado por sete membros: dois representantes do Gabinete do Prefeito; três representantes das Centrais de Abastecimento de Campinas – CEASA/Campinas; um representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; e um representante da secretaria Municipal de Finanças.

Entre os objetivos do grupo estão:

1. Planejar a política de Desenvolvimento Rural Sustentável para o município, gerando empregos e renda, melhorando as condições alimentares, principalmente da população de baixa renda.
2. Sugerir a elaboração de normas, de competência municipal, de uso e ocupação do solo, visando a revitalização das atividades agropecuárias e a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente;
3. Viabilizar programas de apoio à agropecuária local, em convênio ou parceria com as demais esferas dos órgãos federais, estaduais e municipais, com organizações não-governamentais, inclusive internacionais e com a iniciativa privada;

4. Animar os setores sociais envolvidos com a agropecuária criando canais para discussão dos problemas locais e buscar soluções conjuntas para as prioridades apontadas por meio da participação dos munícipes;
5. Propor políticas de abastecimento e segurança alimentar, apresentando projetos para a melhoria das condições de acesso da população de baixa renda aos alimentos, das condições sanitárias, observando o direito à informação e à educação alimentar;
6. Promover o conhecimento, a informação atualizada e as tecnologias de ponta que tenham por finalidade manter a zona rural produtiva, competitiva e capacitada a responder às novas demandas que a sociedade contemporânea tem colocado para um novo rural.
7. Mobilizar os recursos institucionais de excelência sediados no município e na região, tais como, universidades, institutos de pesquisa, instituições de ensino e organizações de apoio, capacitação e extensão rural, para a viabilização desta política de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar para Campinas

Em 22 de março de 2004 o decreto que cria o GDR é modificado e acrescenta-se à composição do grupo um representante da secretaria municipal de serviços públicos, um representante do escritório de planejamento da cidade e um representante da casa de agricultura de Campinas.

Comparando-se as competências legais da CEASA e do GDR, constata-se uma complementariedade de atribuições. As atribuições legais encontradas no item II do decreto que cria o GDR, bem como nos objetivos 3 e 5 afirmados pelo grupo destacam seu caráter de proposição de políticas. O GDR foi pensado como uma estrutura de planejamento de ações, e a CEASA como órgão executor destas políticas.

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). O COMSEA foi criado pela Lei Nº 11.545 de 12/05/2003 (em anexo) e empossado a 4/07/2003. Sua composição é apresentada no quadro abaixo:

## **Quadro 4: Composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas**

### **a . Do Poder Executivo e Legislativo Municipal e Órgãos Governamentais:**

- 1 representante da CEASA;
- 1 representante do GDR;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- 1 representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
- 1 representante da Secretaria da Educação;
- 1 representante da Secretaria de Saúde;
- 1 representante do Instituto Agrônomo de Campinas (IAC);
- 1 representante do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL);
- 1 representante do Legislativo Municipal;
- 1 representante da SANASA;

### **b. Dos Conselhos Municipais:**

- 1 representante do Conselho Municipal de Assistência Social;
- 1 representante do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;
- 1 representante do Conselho Municipal da Saúde;
- 1 representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- 1 representante do Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra de Campinas;

### **c. Das Faculdades e Universidades:**

- 1 representante do Nepa-Unicamp (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação);
- 1 representante da PUC-Campinas;
- 1 representante da Unip;
- 1 representante da Universidade São Francisco;
- 1 representante da Metrocamp;

### **d. Do Movimento Social:**

- 3 representantes de sindicatos de trabalhadores;
- 3 representantes de associações de moradores;
- 1 representante dos estudantes secundaristas;
- 1 representante dos estudantes universitários;

### **e. Dos Empreendedores:**

- 1 representante da ACIC;
- 1 representante do Clube dos Dirigentes Lojistas de Campinas;
- 1 representante da Habicamp;
- 1 representante do CIESP-Campinas;
- 1 representante da APA's;

### **f. Das Organizações Sociais:**

- 1 representante da FEAC;
- 1 representante da Pastorais Sociais da Igreja Católica;
- 1 representante da Assistência Social da Igreja Universal;
- 1 representante da União das Sociedades Espíritas;
- 1 representante do MEP (Movimento Evangélico Progressista);
- 1 representante das religiões de matriz africana.

**OBS:** A presidência do conselho ficou a cargo da secretária municipal de assistência social.

*FONTE: Lei Nº 11.545 de 12/05/2003*

A equipe executiva do Conselho é composta por um representante de cada segmento que forma o Conselho (totalizando 6 integrantes). O primeiro mandato da equipe executiva (o mandato tem duração de dois anos) tem a seguinte formação: diretor-presidente da CEASA Campinas, 1 representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, 1 representante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp, 1 representante da Câmara dos Dirigentes Logistas de Campinas, 1 representante das associações de moradores e 1 representante das Pastorais sociais da Igreja católica.

Segundo sua lei de criação, compete ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas:

- I - analisar planos, programas e projetos, que sejam voltados ao desenvolvimento de políticas locais de combate à fome e de segurança alimentar, e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
- II - propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao combate à fome;
- III - analisar e pronunciar-se sobre projetos de lei e decretos referentes ao combate à fome e à segurança alimentar e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
- IV - propor e contribuir para a realização de campanhas de informação sobre o combate à fome e a segurança alimentar;
- V - manter intercâmbio com entidades e organizações, públicas e privadas, de pesquisa e demais atividades voltadas à questão do combate à fome e à segurança alimentar, inclusive nas esferas estadual e federal;

Segundo o secretário executivo do Conselho (Questionário 2), foi criado um Fundo Municipal de Segurança Alimentar (previsto na lei de criação do Conselho) que é formado por verbas advindas da dotação orçamentária do município e de doações de pessoas físicas e jurídicas. No entanto, o COMSEA realizou suas atividades com os recursos advindos apenas das doações de pessoas físicas e jurídicas. A contabilidade desse Fundo é feita pela Controladoria de Fundos da Secretaria Municipal de Assistência Social.

A administração municipal cedeu o espaço físico onde funciona a Secretaria Executiva do COMSEA e um sistema 0800 para informações gerais sobre o Programa de Segurança Alimentar, visando o atendimento de usuários, doadores, voluntários e outros interessados. Além disso mantém um servidor para a função de secretaria.

Segundo sua lei de criação, o conselho possui a atribuição de “*propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao combate à fome*” (Lei Nº 11.545 de 12/05/2003), no entanto, entre o lançamento do programa de segurança alimentar (Outubro de 2001) e a posse do COMSEA (Julho de 2003) há um intervalo de quase dois anos, o que prejudica enormemente a atribuição do Conselho de propor as diretrizes da política municipal de segurança alimentar, isto porque, 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 tais parcerias nos diferentes programas.<sup>8</sup>

**Quadro 5: Parcerias Firmadas para Implementação do Programa de Segurança Alimentar de Campinas**

<b>Projeto</b>	<b>Parceria</b>
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 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.*

---

<sup>8</sup> Os projetos do PSA que serão 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

Com relação às parcerias, os depoimentos explicitam “tensões” entre os parceiros em projetos que não possuíam “fórum” de resolução (Alimentação Escolar e Selo de Qualidade).

*“Esta questão de uma coordenação central, é super necessária e nós não tivemos(...). Então fica um pouco distanciado (...) sem dúvida tem que ter um interlocutor, que faça este meio entre os dois segmentos, ou até uma coordenação só. Que a gente possa ter ações diferentes, tanto na CEASA como aqui, como a gente tem tido, mas que tenha um eixo, isto pra nós ficou muito claro que precisa”* (Entrevista 5).

Nas palavras da assessora técnica da CEASA responsável pelo projeto Selo de Qualidade, as principais dificuldades enfrentadas foram:

*“A não formação de uma equipe específica para o controle e cumprimento das etapas designadas aos organismos pois haviam muitos parceiros envolvidos, mas nenhum ficou com a função de gestor.”* (Questionário 1)

O GDR, além de sua participação nos projetos de segurança alimentar citados acima<sup>9</sup>, firmou parcerias para a gestão de outros projetos, voltados ao desenvolvimento rural, sob sua responsabilidade. O Quadro 6 apresenta os projetos e parcerias firmadas:

**Quadro 6: Projetos desenvolvidos pelo Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar nas áreas rurais do município e parcerias estabelecidas.**

<b>Projetos</b>	<b>Parcerias</b>
Programa de criação da Guarda Municipal Rural e Ambiental	Secretaria de Cooperação em assuntos de Segurança Pública
Programa de hortas de ervas medicinais (fitoterapia)	Secretaria de Saúde e Hospital Cândido Ferreira
Apoio no desenvolvimento pedagógico de hortas orgânicas	Secretaria de Educação
Promoção de desenvolvimento de circuitos de turismo rural, atividades artísticas, feiras, exposições e festas rurais	Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo

---

presente trabalho enfocará somente os projetos sob coordenação da CEASA, os quais estão diretamente ligados ao problema do acesso e da qualidade alimentar

<sup>9</sup> O item “dimensão processual” do presente trabalho buscará esclarecer a participação do grupo no programa de segurança alimentar.

Organização e capacitação de produtores rurais para o desenvolvimento do turismo rural	SEBRAE
Programa de mapeamento, reconhecimento de caminhos e acompanhamento dos trabalhos de conservação das estradas e recuperação de pontes rurais	CEASA/Campinas e Secretaria de Serviços Públicos

*Fonte: Documentos referentes ao GDR.*

Além disso, o grupo firmou convênios com o poder público federal e estadual, explicitados abaixo:

#### **Convênios com o Governo Federal**

- Reativação da Unidade Municipal de Cadastramento do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

#### **Convênios com o Governo Estadual**

- Municipalização da Casa da Agricultura de Campinas - assistência técnica,
- Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas;
- Consórcio Pró-Estrada;
- Programa de Pontes Metálicas e Estradas Rurais;

Constata-se aqui, que apesar de o GDR ter sido criado como um órgão planejador, no decorrer da gestão administrativa, passou a gerir a execução de alguns projetos.

#### **5.1.4 Considerações**

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 à cargo da CEASA e parcerias. O fato de a 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 unidade institucional para a coordenação executiva do programa, que poderia representar a nucleação dos projetos implantados, buscando atingir benefícios decorrentes da sinergia entre projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação.

## **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, começa-se a pensar em um programa de governo que abordasse a questão rural no município.

As propostas para o “Abastecimento e Produção Agrícola” foram elaboradas por Sonia Helena Novaes Guimarães Moraes<sup>10</sup>.

O programa citado possui 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, através da compra de produtos agrícolas de assentamentos rurais.

---

<sup>10</sup> Advogada especialista em direito agrário, Sonia Helena Novaes Guimarães Moraes traz um extenso currículo de trabalhos em instituições da área como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Toninho a procurou na ocasião de seu doutoramento, intitulado “Campinas: das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do mato Grosso de Jundiá (1732-1992)”.

- Articulação com organizações de trabalhadores rurais, de pequenos proprietários e cooperativas, constituindo um fórum de debates e deliberações quanto às ações no setor (PROGRAMA DE GOVERNO DEMOCRÁTICO E POPULAR 2001-2004).

Quanto ao programa de governo, constata-se que as propostas limitam-se à área da agricultura e do abastecimento.

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.

É importante ressaltar que a inserção desta questão 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 tinha afirmações e sim hipóteses para estas questões. Poder-se-ia dizer 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 diretrizes de atuação programática.

Vencidas as eleições no final de 2000, em 2001 Toninho assume a prefeitura. A partir de então, Sonia, que havia montado o programa de governo, chama dois “consultores” para o início do trabalho: o primeiro é Plínio de Arruda Sampaio, que veio também assessorar Toninho e ser o presidente do Conselho da CEASA, devido à sua larga experiência, desde a implantação das CEASAs no Brasil, no governo Carvalho Pinto. O segundo “consultor” chamado foi José Graziano da Silva, professor do Instituto de Economia da Unicamp e idealizador do então embrionário Projeto Fome Zero, no Instituto da Cidadania. Podemos caracterizar este momento como o início da fase “elaboração de programas e decisão” no qual a partir das considerações destes atores passa-se ao processo de decisão de como as diretrizes traçadas se desdobrarão em políticas municipais.

Cria-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>11</sup>, coordenado por Sonia Moraes e 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, isto 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 1). A localização da instalação física do grupo foi justificada pela proximidade temática com a CEASA no campo da produção e do abastecimento (Entrevista 1 e Entrevista 3).

Logo em seguida, membros da equipe do GDR começam a participar das discussões do programa de governo da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da república, coordenadas pelo professor José Graziano, no Instituto de Cidadania. Este momento ainda pode ser denominado como “elaboração de programas e decisão”, na qual os formatos mais específicos de programas 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.

Com as informações obtidas, pode-se dizer que a tomada de decisão, neste caso, esteve mais próxima do modelo *incremental*, na medida em que até o momento em que o programa foi lançado, os gestores não tinham um conhecimento da realidade local que os proporcionasse alternativas de ação a serem analisadas e escolhidas (requisito ao modelo *racional-compreensivo*). Assim, as decisões se pautaram no aproveitamento de oportunidades que a conjuntura política proporcionava.

Como secretário executivo do GDR foi indicado um agrônomo com experiência na área de segurança alimentar e atuação anterior nos municípios de Santos e Santo André. Na definição de papéis dentro do GDR, definiu-se que o secretário executivo cuidaria dos

---

<sup>11</sup> Se no programa de governo as propostas limitavam-se à área da agricultura e do abastecimento, neste momento um órgão é criado sob um título muito mais ambicioso, propondo-se à uma atuação muito mais abrangente

programas de segurança alimentar e a coordenadora do programa de desenvolvimento rural. O secretário passou então a se ocupar na elaboração dos projetos específicos para implantação do programa de segurança alimentar. Seu primeiro e mais importante trabalho, foi o estabelecimento do convênio entre CEASA e Secretaria Municipal de Educação (SME) para a “desterceirização” da gestão do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e a montagem da estratégia logística para que a CEASA assumisse a operacionalização do programa. Elaborou também o projeto do Banco de Alimentos, tendo como referência a experiência do Banco de Alimentos do município de Santo André

Por ocasião da posse do governo Lula, ocorre a saída do secretário executivo do GDR, que coordenava as ações de segurança alimentar. Com sua saída, os projetos de segurança alimentar ficaram “órfãos” de uma coordenação que os agregasse, ao menos em sua concepção. Cada projeto, a partir de então, se desenvolveu independentemente, não havendo sinais de coesão e sinergia entre eles. Posteriormente, o cargo de secretário executivo foi assumido por um outro agrônomo, com grande experiência na área rural do município, devido à sua atuação no Sindicato Rural de Campinas.

Com isso, a coordenação do GDR passa a ter um perfil fortemente voltado para a área rural, deixando à cargo da CEASA e parceiros a implantação dos projetos de segurança alimentar. O único projeto que continuou a cargo do GDR (porém gerenciado por um agrônomo da CEASA, cedido ao GDR) foi o projeto de Hortas Comunitárias.

Em maio de 2003 é criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), sendo empossado em julho de 2003.

Pôde-se constatar que a imagem do conselho está fortemente vinculada ao Programa Fome Zero, como confirma a manchete de notícia publicada no portal da Prefeitura Municipal em 21/02/2003: “*Governo discute em plenárias Conselho do Fome Zero*” (PMC, 2003).

Outra notícia, publicada no “Jornal dos Conselhos Municipais de Campinas” em seu nº4 (Julho/Agosto de 2003) mistura as atividades do Conselho com as atividades do Programa Fome Zero:

“junto com a prefeitura, o COMSEA inicia seu trabalho com diversas atividades. Por meio de palestras, campanhas de arrecadação e outras ações, o Projeto Fome Zero vai ser apresentado em shoppings, empresas, universidades, escolas,

igrejas e no centro da cidade.” (Jornal dos Conselhos Municipais de Campinas, Ano I, nº4)

Segundo seu secretário executivo (Questionário 2), o Conselho acompanhou o andamento dos projetos municipais de segurança alimentar, ao longo das reuniões, nas quais houve exposição para os Conselheiros de como esses projetos municipais estavam caminhando.

A análise das pautas de reunião de COMSEA, em seus primeiros seis meses de atuação, atesta que houve um acompanhamento dos programas (as pautas eram divididas nos seguintes sub-itens:

1-Verificação de presenças e interação do grupo;

2-Leitura e aprovação da ata anterior;

3-Justificativas de ausências em reuniões anteriores;

**4-Detalhamento/encaminhamento/informes dos projetos em andamento no “Programa Fome Zero Campinas”;**

5-Agenda de atividades<sup>12</sup> e

6-Informes Gerais.

Com relação à participação dos membros, as atas registradas 01, 02, 03, 04 e 06 registram respectivamente a participação de 57, 29, 33, 37 e 24 conselheiros nas primeiras reuniões do Conselho. Pode-se constatar uma queda significativa nas presenças, a partir da segunda reunião (a primeira reunião é a posse do Conselho). No entanto o conselho possui até o momento 18 meses de atuação, não sendo estas informações conclusivas a respeito da participação dos membros nas reuniões.

Cabe ressaltar que a presença do segmento que representa os beneficiários do programa (associações de moradores) foi marcante nas reuniões documentadas pelas atas (este segmento possui seis representantes – 3 titulares e 3 suplentes – no Conselho, sendo que o número de representantes deste segmento presentes nas reuniões citadas acima foi respectivamente: 6, 3, 6, 4, 5).

Sobre a atuação do conselho, segundo seu secretário executivo:

---

<sup>12</sup> Incluindo as atividades de divulgação do projeto Fome Zero em Campinas.

“houve a possibilidade de grande entrosamento dos segmentos que o compõem e podemos dizer que todos eles se envolveram bem e cada qual com sua especificidade de ação. Alguns segmentos tem mais facilidade em aglutinar pessoas por exemplo Igrejas e Sindicatos; outros da capacitação como foi a participação das Faculdades e Universidades; outros da execução de ações e viabilidade legal de suas ações como foi o envolvimento dos segmentos do Poder Público, Legislativo Municipal e Órgãos Governamentais.” (Questionário 2)

Na perspectiva apresentada pelo secretário executivo, o Conselho congrega segmentos que contribuem com ações para a execução do Programa, não destacando as funções de proposição e fiscalização.

Entre as atividades realizadas pelo Conselho, está a organização de dois eventos: o Seminário do dia mundial de alimentação, em outubro de 2003 e a Conferência Regional de Segurança Alimentar (realizada com vistas a geração de documentos para as conferências estaduais e para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar), em dezembro de 2003.

### **5.2.1 Considerações**

Do programa de governo “agricultura e abastecimento” ao tema do GDR – Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar – nota-se não só a ampliação de escopo de atuação do grupo, mas também a influência e o senso de oportunidade em agregar o tema de segurança alimentar sob orientação do assessor José Graziano da Silva. Já o tema do desenvolvimento rural, o qual compõe parte das competências da CEASA, mesmo que restrito à agricultura, por meio da criação e ação do “departamento de agricultura”, tem caráter exploratório, pelo desconhecimento sobre o rural do município e de possíveis demandas de políticas públicas. Deste modo, pode-se considerar que a integração desses temas na agenda política, é de origem governamental, sendo os aspectos rurais de caráter exploratório e os aspectos de segurança alimentar de caráter articulador à políticas nacionais.

Particularmente no tema da segurança alimentar, a formulação do programa também tem forte componente governamental. Primeiro, devido ao fato do projeto mais expressivo – desterceirização do PAE – representar “bandeira política” do partido, contra a privatização dos

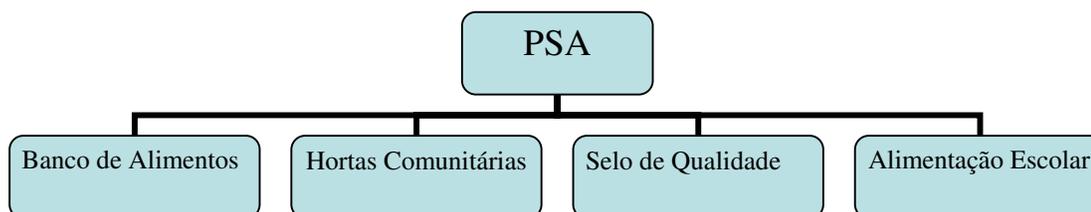
serviços públicos. Segundo pelo fato dos projetos terem sido elaborados antes da atuação efetiva do COMSEA, o qual assume mais um papel de acompanhamento e suporte do que de contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar.

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 a alocação de recursos dentre os projetos considerados mais importantes para estes grupos.

### 5.3 A Dimensão Material (Policy)

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

A figura abaixo ilustra a estrutura do Programa:



A implementação efetiva dos quatro projetos do PSA coordenados pela CEASA<sup>13</sup> se deu nas seguintes ocasiões:

**Quadro 7: Datas de lançamento e implementação dos projetos do PSA Campinas**

<b>Selo De Qualidade</b>	Outubro de 2001 (lançamento)	
<b>Alimentação Escolar</b>	Julho de 2002 (70% das escolas)	Maio de 2003 (100% das escolas)
<b>Banco de Alimentos</b>	Novembro de 2002	Maio de 2003

<sup>13</sup> Muitos dos panfletos de divulgação 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 enfocará somente os projetos sob coordenação da CEASA, os quais estão diretamente ligados ao problema do acesso e da qualidade alimentar.

	(lei)	(implantação)
<b>Hortas Comunitárias</b>	Abril de 2003 (lei)	Setembro de 2004 (primeiras hortas)

*FONTE: Balanço da CEASA Campinas ( Gestão 2001- 2004)*

A seguir é apresentada uma descrição mais detalhada destes quatro projetos.

### **5.3.1 Alimentação Escolar**

Segundo VIANNA (1997), a administração direta do programa de alimentação escolar ficou à cargo da prefeitura de Campinas desde 1984, quando foi assinado o convênio “Municipalização da Merenda”. A partir de então o programa passa a ser gerido pela Secretaria Municipal de Educação, através de uma Coordenadoria de Nutrição. De acordo com o convênio, compete à prefeitura gerir a totalidade do programa e ao estado o repasse de recursos para uso exclusivo na compra de alimentos. Segundo o mesmo autor, a descentralização do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) ocorrida em 1993, não acarreta mudanças significativas na operacionalização dos programas dos municípios paulistas, pois estes já trabalhavam de forma descentralizada a quase 10 anos. Houve de fato modificação no recebimento direto dos recursos financeiros pelos municípios. Campinas aderiu à descentralização em 1994, sem cancelar o convênio com o governo estadual.

Segundo a coordenadora de nutrição, da Secretaria Municipal de Educação (Entrevista 5), o Programa de Alimentação Escolar em Campinas, existe há aproximadamente 40 anos. Até 1998 a prefeitura fez a auto-gestão do programa. Entre os anos de 1998 a 2002, por iniciativa da gestão administrativa 1997-2000, houve uma mudança no modelo de gestão, com a terceirização do programa. Houve a contratação de empresas por meio de licitação, as quais foram responsabilizadas por toda a gestão do programa: incluindo mão de obra e sua supervisão técnica, equipamentos e utensílios, (tanto reposição quanto manutenção), gêneros alimentícios (compra, distribuição, processamento, controle de qualidade) e elaboração de cardápio.

Com a nova mudança de governo, em 2001, a proposta do governo ingressante era extinguir todos os serviços terceirizados, com prioridade para o programa de alimentação escolar, pois, segundo a coordenadora de nutrição da SME (Entrevista 5) e a gerente operacional responsável pelo departamento de alimentação escolar da CEASA (Entrevista 4),

já havia uma avaliação de alto custo e baixa qualidade do serviço prestado. Ressalta-se que não se teve acesso a documentos que demonstrassem as avaliações de custo do modelo terceirizado.

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.

Segundo o diretor-presidente da CEASA (Entrevista 3) de Dezembro de 2001 até a implantação efetiva do novo modelo de gestão (Julho de 2002), a prefeitura enfrenta um período de embate jurídico para a retirada dos contratos de terceirização, sendo que muitas liminares foram pedidas pelas empresas para embargar o início da gestão “desterceirizada”.

No mesmo período em que se travava o impasse jurídico, foi realizado um planejamento para a estruturação do programa (onde seria o box de armazenagem, quantos caminhões seriam necessários, pessoal a ser contratado). Não se teve acesso a documentos que indicassem um planejamento formal visando a etapa de implantação da infra-estrutura. Segundo a gerente operacional, não foi possível obter um diagnóstico da situação das escolas, pois as empresas terceirizadas impediam o acesso da equipe da CEASA às cozinhas das escolas.

Em julho de 2002, inicia-se a gestão neste novo modelo em 70% das unidades escolares. Os outros 30% (região noroeste e metade da região sudoeste do município) foram incorporados em maio de 2003, com o término dos contratos vigentes.

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 isto foi criado o Departamento de Alimentação Escolar, órgão interno à CEASA. O departamento foi composto com um corpo de 11 nutricionistas, 1 gerente, 1 técnica em nutrição, motoristas e ajudantes, totalizando 40 funcionários. A infra-estrutura montada na CEASA para a gestão do programa conta com sala administrativa, box de armazenamento de produtos secos, câmaras frias (capacidade 60 ton), 2 caminhões frigorificados e 4 caminhões de carga seca. Segundo a responsável pela contabilidade e prestação de contas da Coordenadoria de Nutrição da SME, o investimento

para implantação da infra-estrutura foi financiado pela prefeitura (não se teve acesso à ordem de grandeza de tal investimento).

Segundo a Coordenadora de nutrição, à SME compete, através 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. Os dados abaixo apresentados foram fornecidos pela funcionária administrativa responsável pela contabilidade e prestação de contas da Coordenadoria de Nutrição. São provenientes de documentação para prestação de contas do programa.

#### **Quadro 8: Repasses de recurso para o Programa de Alimentação Escolar em Campinas**

<b>Origem dos recursos</b>	<b>% contribuição no orçamento de 2003</b>	<b>% contribuição no orçamento de 2004 (previsão)</b>
Governo Federal	18%	18 %
Governo Estadual	5%	5%
Governo Municipal	60%	63%
QESE <sup>14</sup>	17%	14%

*FONTE: Divisão de prestação de contas da Coordenadoria de Nutrição SME.*

O governo federal repassa atualmente R\$ 0,15/dia para alunos do ensino fundamental e R\$ 0,18/dia para alunos do ensino infantil (creches) o governo estadual repassa R\$ 0,06/dia somente para os alunos das escolas estaduais. Os recursos repassados pelos governos estadual e federal são exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios, inclusive com algumas restrições de gêneros, feitas pelo FNDE (órgão responsável pelos repasses do governo federal). Todo o gasto com mão de obra, transporte, e outros materiais de consumo é coberto pelo governo municipal. (Divisão de prestação de contas da Coordenadoria de Nutrição SME).

Além das atribuições citadas, a SME implementou o Programa de Educação Alimentar. As ações do programa têm como diretrizes o direito à informação e a construção de novos saberes sobre alimentação, além disso, o programa parte do pressuposto de que a educação alimentar tem grande alcance social e contribui para a melhoria da qualidade de vida dos alunos. Integram o programa: educadores, supervisores, coordenadores pedagógicos e

nutricionistas, que realizam oficinas, palestras e vivências dentro de um projeto pedagógico-nutricional (DOCUMENTO EXPLICATIVO DO PROGRAMA). Segundo a coordenadora de nutrição, o programa partiu de ações de educação alimentar que já existiam nas escolas, e, através de um texto distribuído a toda rede municipal, buscou inserir esta discussão na formulação dos planos pedagógicos (cada escola realiza anualmente o seu). No primeiro ano de implantação 11% das escolas apontaram ações de educação alimentar. A equipe da secretaria de educação passou então a atuar em conjunto com estas escolas. No segundo ano, mais de 80% das escolas indicaram ações de educação alimentar dentro projeto pedagógico.

No momento em que o novo modelo é implantado (2002), a Secretaria de Educação firma um convênio com a Faculdade de Engenharia de Alimentos da UNICAMP, para realizar uma avaliação estrutural das cozinhas de todas as escolas do município. Esta pesquisa foi realizada novamente no ano seguinte.

Já a CEASA, firma parceria com a Faculdade de Nutrição da PUCCAMP, para desenvolver um projeto de avaliação antropométrica e extrato social dos alunos da rede pública, com o intuito de identificar as escolas mais vulneráveis (visando a implementação do projeto “merenda diferenciada”<sup>15</sup>). Um outro projeto em parceria com a PUCC desenvolve receitas de mais baixo custo e alta aceitabilidade.

Segundo a gerente operacional de CEASA, atualmente o programa atende 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.

As entrevistas realizadas indicam que não houve comunicação entre os órgãos envolvidos: CEASA e SME. 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 isto 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.

---

<sup>14</sup> QESE é uma cota para livre utilização dada pelo governo do estado à Secretaria Municipal de Educação. A secretaria pode utilizar os recursos segundo suas próprias prioridades.

As propostas para melhorias na execução do programa para a realidade de Campinas apresentadas por ela são: cardápios específicos para as escolas que estejam nas áreas de vulnerabilidade social da cidade, treinamento adequado para as cozinheiras e principalmente uma proposta única de atuação dos órgãos, embora defenda a gestão operacional compartilhada.

Quanto questionada sobre os resultados do programa, a gerente operacional de CEASA afirma que este atingiu seus objetivos e que a refeição hoje é mais barata e de melhor qualidade, no entanto há ausência de documentos que apresentem avaliações técnicas de custo e qualidade.

Na palavras de Coordenadora de nutrição da SME:

“Existem vários itens para se analisar em relação ao custo e fica muito superficial dizer que é mais barata ou mais cara (...) A qualidade depende da matéria prima, que melhorou em termos, pois se o alimento a ser adquirido não é bem especificado pela própria lei de licitação a qualidade final do produto não é boa. Do tipo de alimentos que é servido melhorou um pouco em relação ao passado.”(Entrevista 5).

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. (Boletim CEASA Ano I N.1 Jan/ fev 2003).

Dentre os modelos de implementação apresentados no referencial teórico, o processo de implementação do programa de alimentação escolar em Campinas se aproxima mais do modelo “*top down*” ou seja, um processo em que, ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Neste enfoque, a política é propriedade dos “*policy makers*” (formuladores de políticas), situados no

---

<sup>15</sup> Segundo a gerente operacional do programa (CEASA), o projeto visava dobrar o aporte nutricional no cardápio das escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade social da cidade. No entanto este projeto não pôde ser implementado pois requisitaria um acréscimo de R\$ 5 milhões no orçamento do programa.

topo das organizações. Esta parece ser a realidade do programa de alimentação escolar, que por uma decisão de caráter político passou por um processo de desterceirização<sup>16</sup>.

Com relação à avaliação da eficácia objetiva do programa, ela se torna extremamente difícil na medida em que as metas se mostram muito vagas (“fazer melhor e mais barato”), no entanto os gestores consideram esta uma experiência pioneira que, apesar de necessitar de ajustes, atingiu seus objetivos.

Já com relação à eficácia funcional, ou seja, à adequação dos meios para se chegar a determinado fim, pode-se dizer que seria apropriado o esforço institucional entre os órgãos envolvidos, para otimizar a sinergia entre as atuações individuais e aprimoramento do processo de planejamento<sup>17 e 18</sup>.

### **5.3.2 Hortas Comunitárias**

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

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, manter terrenos limpos e utilizados.

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. A comissão gestora é constituída por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, CEASA, SANASA e GDR. Além disso,

---

<sup>16</sup> A ausência de documentos que indiquem os custos do programa na gestão terceirizada, bem como relatórios técnicos acerca da qualidade dos alimentos servidos, impedem uma avaliação que comprove que a desterceirização seria a melhor alternativa.

<sup>17</sup> Por exemplo: o espaço para armazenamento de gêneros se mostrou insuficiente. Foi constatado que na falta de espaço os gêneros são armazenados no galpão do Banco de Alimentos.

<sup>18</sup> O programa anunciou que implantaria a merenda diferenciada, no entanto não o fez por falta de recursos.

o GDR e a CEASA ficaram responsáveis pela elaboração de projeto técnico que permitisse a implantação da horta e seu acompanhamento.

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 1000 famílias. O projeto foi levado à FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) pelo diretor-presidente da CEASA Campinas, juntamente com a recém empossada prefeita do município, Izalene Tiene<sup>19</sup>, com o intuito de arrecadação de recursos, no entanto o projeto não recebeu os requeridos recursos (Entrevista 6).

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.

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 subsídios são retirados e a produção deve ser auto-suficiente.

Um dos primeiros passos da implementação do projeto foi a divulgação do mesmo nas administrações regionais (ARs), que passaram a identificar os possíveis terrenos para implantação das hortas. Paralelamente a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho iniciou o cadastramento das famílias interessadas, encaminhando os pedidos para a comissão gestora do programa, que dava ou não a autorização para a implantação da horta (Entrevista 6).

A operacionalização das hortas, ficou à cargo de um agrônomo da CEASA, cedido ao GDR.

Inicialmente foi feito o contato com a empresa Van der Hoven, para a doação de uma estufa para a produção de mudas. A empresa fez a citada doação, no entanto um forte vendaval no mês de fevereiro de 2003 destruiu a estufa.

Segundo o agrônomo responsável pelo programa (Entrevista 6), neste período, o diretor-presidente da CEASA estava em contato com a SANASA, que procurava por um projeto a ser realizado no bairro Jardim Santa Mônica (região Norte, próximo à CEASA), como contrapartida da implantação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) “Vó Pureza”. Firmou-se então uma parceria, na qual a SANASA financiou a construção de uma estufa para

---

<sup>19</sup> O prefeito vencedor das eleições de 2000, Antonio da Costa Santos, que tomou posse em Janeiro de 2001, foi assassinado em Setembro de 2001, tendo sido substituído por sua vice, Izalene Tiene.

a produção de mudas e de um centro de treinamento, provido de uma horta-escola, junto à estação de tratamento de esgoto (ETE) Vó Pureza. A casa de vegetação construída tem capacidade de produção de 147.000 mudas por mês. Além disso, segundo o decreto de regulamentação, a SANASA “fica autorizada” a efetuar a ligação de água nas hortas gratuitamente, cobrando uma taxa reduzida para o consumo da mesma.

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 que um terço da produção seria para consumo próprio e dois terços para comercialização. A partir deste dado, definiu-se o número de famílias que poderão trabalhar em um determinado terreno. A organização do trabalho entre as famílias não é pré-determinada, 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).

Este curso de capacitação não é destinado apenas às famílias que já estão selecionadas para o programa, mas visa também uma qualificação de mão de obra da população desempregada<sup>20</sup>. Na ocasião do lançamento do programa de capacitação para formar viverista, olericultor e jardineiro, obteve-se 400 inscrições somente da população residente nos bairros vizinhos à CEASA (Jardim São Marcos e Jardim Santa Mônica).

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

Segundo o agrônomo responsável, o atraso na implementação do projeto se deve principalmente, ao vendaval que destruiu a primeira casa de vegetação (conseguida por doação da empresa Van der Hoven).

No entanto a entrevista permite constatar “gaps” de planejamento durante a implementação, como a desorganização no encadeamento de atividades sucessivas e a ausência de planos contingenciais. De forma geral, as atividades não foram dispostas no tempo (requisito importante ao processo de implementação). Além disso, a existência de apenas um

---

<sup>20</sup> O GDR detectou uma demanda junto aos produtores do município por mão de obra especializada. Os cursos de capacitação oferecidos poderiam estar encaminhando esta mão de obra para a área rural do município.

funcionário destinado à operacionalização do projeto prejudicou substancialmente seu andamento (por exemplo, no mês em que este funcionário estava de férias, houve o ataque de pragas à uma das hortas, e a falta de assistência técnica levou à perda da produção).

Com relação à *eficácia objetiva* do projeto, pode-se dizer que seu desempenho foi baixo. No entanto, cabe ressaltar que o estabelecimento da meta do projeto (1000 famílias) sem a projeção de obtenção de recursos, fez com que a meta se encontrasse fora da realidade.

Na avaliação de meios (*eficácia funcional*) o projeto apresenta pontos positivos, como a boa articulação com outras instituições (tanto do setor privado, como a empresa Van de Hoven, como do setor público, a SANASA) para a implementação do projeto. No entanto são necessários ajustes principalmente referente ao planejamento das atividades e à suficiência de recursos humanos.

### **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 Secretaria Municipal de Saúde e o Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Campinas.

O termo de cooperação entre os parceiros justifica a iniciativa do projeto através das seguintes premissas:

- As transformações econômicas e sociais das últimas décadas consolidaram a alimentação fora do domicílio como uma das exigências contemporâneas da vida nas cidades.
- Essa mudança, além de provocar profundas alterações nos hábitos alimentares, que, no mais das vezes resultaram em perdas de qualidade nutricional, implicou também o aumento vertiginoso da insegurança quanto à qualidade e higiene das refeições.
- Essa exigência forçada de economia, que obriga a população a buscar refeições rápidas e baratas, tem se traduzido numa opção cada vez mais freqüente de substituir refeições completas por lanches produzidos por ambulantes ou recorrer

a bares, pensões e restaurantes que freqüentemente não seguem as normas sanitárias para a produção e manipulação de alimentos.

Neste contexto, os objetivos apresentados pelo programa são: incentivar, através da distinção pública 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.

Para o recebimento do Selo o empresário interessado deve cumprir os seguintes passos:

- a.** O empresário interessado deverá procurar seu órgão representativo e manifestar seu interesse de obter o Selo de Qualidade Municipal, preenchendo a Ficha de Adesão ao Programa que estará disponível no seu Sindicato;
  
- b.** O Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares deverá então orientar o interessado, através de profissional qualificado com base nos manuais previamente elaborados pela Prefeitura Municipal de Campinas/Secretaria Municipal de Saúde para as adequações porventura necessárias para a conformidade do seu estabelecimento junto às normas higiênico-sanitárias;
  
- c.** O empresário deverá então realizar as adequações, caso haja necessidade;
  
- d.** Com as adequações realizadas, o profissional indicado pelo Sindicato deverá vistoriar o local do estabelecimento;
  
- f.** Havendo parecer favorável do profissional indicado pelo Sindicato, a candidatura ao recebimento do Selo deverá ser encaminhada pelo Sindicato a CEASA/Campinas juntamente com a Vigilância Sanitária;

**g.** A CEASA/Campinas juntamente com a Vigilância Sanitária farão uma vistoria no local, através de profissionais qualificados, e emitirá parecer sobre a candidatura do estabelecimento ao Selo;

**h.** Se na primeira visita da CEASA juntamente com a Vigilância Sanitária for constatado que o estabelecimento necessita de adequações para obter o Selo de Qualidade, o proprietário estabelecerá o prazo de retorno (que deverá ser de no máximo 30 dias) para a segunda e última vistoria. Caso o estabelecimento não esteja adequado, o seu pedido será indeferido e somente após seis meses o mesmo poderá entrar com novo pedido para adquirir o Selo de Qualidade Alimentar.

**i.** Havendo parecer favorável dos profissionais indicados pela CEASA/Campinas e Vigilância Sanitária, será efetuada a candidatura ao recebimento do Selo de Qualidade ao estabelecimento enquadrado dentro das exigências deste programa.

**j.** Todos os pedidos de Selo de Qualidade, deferidos ou indeferidos, serão publicados em Diário Oficial do Município.

O Certificado de Concessão do Selo de Qualidade Municipal tem validade de um ano, ao fim do qual deverá ser renovado por meio de nova vistoria da Secretaria Municipal de Saúde e CEASA Campinas, o mesmo se dando nos anos subseqüentes.

Ao Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Campinas cabe receber os pedidos de adesão ao selo, bem como divulgar o programa entre seus membros.

À CEASA cabe vistoriar o local dos empreendimentos candidatos ao recebimento do Selo de Qualidade Alimentar, por meio de profissional qualificado e emitir parecer sobre a candidatura do estabelecimento ao Selo de Qualidade Municipal.

Cabe à Secretaria Municipal da Saúde, elaborar o conjunto de orientações técnicas e normatizações que compõe o Manual Técnico do Programa de Distinção pela Qualidade, oferecer treinamento e capacitação de profissionais qualificados que irão assumir funções de orientação para o desenvolvimento do Programa e vistoriar o local dos empreendimentos candidatos ao recebimento do Selo, emitindo parecer final sobre a concessão do mesmo.

Para a gestão e acompanhamento do Programa foi constituída uma Câmara de Gestão que tomava as decisões relativas ao desenvolvimento do Programa., formada por um representante da Prefeitura Municipal de Campinas, um representante das Centrais de Abastecimento de Campinas S.A. e um representante do Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares. Vale ressaltar que o programa não recebeu dotação orçamentária própria para sua gestão e acompanhamento.

Segundo a responsável técnica da CEASA (Questionário 1), não foi estabelecida uma meta inicial, pensou-se em atender todos os estabelecimentos. No entanto, segundo ela, os estabelecimentos que realmente tem condições para receberem o Selo são poucos. O programa recebeu inscrições de mais de 70 estabelecimentos, no entanto apenas cinco selos foram entregues. Segundo a funcionária da CEASA, os estabelecimentos que precisavam de pequenas melhorias não tinham capital para este investimento, assim, muitos receberam a visita técnica, no entanto quando era feito o relatório de vistoria, muitos desistiam.

As principais dificuldades apresentadas no questionário 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, o qual está com dados defasados.

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

Com relação à avaliação da *eficácia objetiva* do programa, ela se torna extremamente difícil na medida em que metas específicas não foram estipuladas, no entanto pode-se afirmar que o resultado do projeto se mostrou tímido. Com relação à *eficácia funcional* os ajustes dos meios se referem à parceria/cooperação/coordenação, à adequação quanto aos recursos humanos e à focalização de um público alvo.<sup>21</sup>

### **5.3.4 Banco de Alimentos**

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

O Decreto 14.206 institui o Conselho Gestor do Banco Municipal de Alimentos e define sua composição: 43 representantes, das seguintes entidades: Secretaria Municipal de assistência social, Secretaria de saúde, Secretaria de desenvolvimento econômico e trabalho, Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), Sindicato das indústrias de massas e biscoitos do estado de São Paulo, Associação Paulista de Supermercados, Sindicato Rural de Campinas, Câmara municipal de Campinas, Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC), Federação das entidades assistenciais de Campinas (FEAC), Associação dos permissionários da CEASA Campinas, Sindicato das indústrias de panificação e confeitarias, doces e conservas alimentícias de Campinas e região, Movimento popular de saúde, Movimento evangélico progressista, Pastoral social da arquidiocese de Campinas, GDR e CEASA. O conselho é presidido pelo diretor-presidente da CEASA e se reúne bimestralmente para acompanhar o andamento da implementação do projeto e propor melhorias.

O objetivo principal do banco de alimentos é arrecadar alimentos e distribuí-lo à 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 de eliminação do desperdício, normas sanitárias na manipulação 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.

Segundo o gerente operacional do projeto (Entrevista 7), o investimento por parte da prefeitura para a implantação do banco foi de R\$ 291 mil. Os recursos foram utilizados para reforma da área, compra de equipamentos, de um caminhão, de um carro e contratação de funcionários. O custo mensal da prefeitura com a manutenção do banco é de R\$ 14 mil. O banco conta com 7 funcionários (1 gerente, 1 nutricionista, motorista, ajudante e manipuladores)

---

<sup>21</sup> Fica claro que a primeira adequação de meios que não foi cumprida foi a destinação orçamentária ao projeto.

A meta inicial era a arrecadação de 150 ton/mês e o atendimento de 30 mil famílias em um ano. Após 1 ano e três meses de implantação do projeto, arrecadou-se 132 toneladas. Existem doadores fixos, porém de doações tímidas (ex: 150kg de feijão, 75kg de macarrão mensais). O banco retira as doações, mas não as distribui aos beneficiários (eles devem retirar na sede do banco). Não podem ser feitas doações em dinheiro, somente em gêneros alimentícios.

A referência utilizada para a elaboração do projeto foi a experiência do banco de alimentos do município de Santo André/SP.

As entidades beneficiárias são definidas pela Secretaria de Assistência Social. São ao todo 132 entidades. Segundo o gerente operacional do projeto as doações ocorrem numa ordem linear, ou seja, se uma entidade recebeu uma doação, só receberá novamente quando as outras 131 tiverem recebido), segundo ele também há muita burocracia para o cadastramento de entidades na secretaria.

Segundo o gerente operacional, entre as entidade beneficiárias estão os Vicentinos, que distribuem 7.000 cestas/mês; a AMIC (Associação dos Amigos da Criança), que distribui 4.000 refeições/dia e a Pastoral Social da Igreja Católica, que atende 4000 famílias/mês. Pode-se constatar que o volume das doações do banco<sup>22</sup> são insignificantes para estas entidades, o que delata uma falta de delimitação de público alvo pelo projeto.

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

Segundo o diretor-presidente da CEASA (Entrevista 3), existem projetos futuros de implantação de uma cozinha pedagógica no banco (para capacitação e educação nutricional), e implantação de uma “vaca mecânica” (equipamento de produção de leite de soja) para complementar as doações.

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

---

<sup>22</sup> 132 toneladas em 15 meses representa uma média de 8,8 toneladas mensais, dividindo-se nas 132 entidades, resulta em 66,6 kg de alimento por entidade por mês.

Quanto à *eficácia funcional*, o projeto apresentou pontos positivos como a boa infraestrutura e a suficiência de recursos humanos, mas devem ser ajustados os aspectos de articulação com doadores e delimitação do público alvo (entidades)

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

Além dos quatro projetos implantados descritos acima, existiam intenções de projetos que favorecessem à integração entre a produção agrícola local e o programa de segurança alimentar<sup>23</sup>. Segundo a coordenadora do GDR, a concretização de tais propostas depende de uma decisão política:

‘Mas tem que ser uma decisão política. É um trabalho da secretaria de Desenvolvimento econômico e trabalho, na geração de emprego e renda e formação de cooperativas, da secretaria de educação (estruturas de capacitação) e do GDR/CEASA na estratégia da distribuição do produto. Daí seria um programa conjunto. Muitos que fariam só aquela análise economicista, achariam muito caro, melhor comprar no mercado. Mas não se está fazendo só abastecimento alimentar, está-se gerando emprego e renda, investindo em ocupação das famílias. Retirar uma área do abandono (Entrevista 8)

Um esforço feito neste sentido pelos gestores públicos de Campinas foi a ***Proposta de Valorização das Terras da Fazenda Remonta***, que a prefeitura municipal apresentou ao Ministério da Defesa. Isto porque a fazenda, de 712 hectares, pertence ao Exército Brasileiro. Nesta proposta, dentre outras áreas, destinadas à moradia, fruticultura, preservação ambiental, existe uma área de 200 hectares para a produção de hortaliças. O que foi feito de concreto nesta área, segundo a coordenadora do GDR foi a reversão do perímetro urbano. A fazenda se encontrava em perímetro urbano até 2004, quando se “recuou” o perímetro e a fazenda passou

---

<sup>23</sup> A única iniciativa que se concretizou efetivamente para a aproximação de produtores e consumidores no município foi a Feira do Produtor Rural, evento organizado pelo GDR que ocorreu no centro do município.

então a estar em território rural. Como um exemplo de possível aproveitamento de vazios urbanos, a entrevistada cita a região denominada Campo Grande (uma das mais pobres do município), espaço de inúmeras ocupações ilegais e fruto de uma urbanização desordenada. A região possui vários galpões abandonados que pertenciam à uma granja que foi à falência.

Percebe-se portanto, que os atores que elaboraram e tiveram parte na implementação do programa de segurança alimentar da gestão municipal 2001-2004 em Campinas defendem a idéia do incentivo à produção hortícola com intuito de escoá-la para projetos de segurança alimentar.

### **5.3.5 Considerações**

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 através 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) alertando 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 nível 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 inter-institucionais, sem a obtenção de resultados expressivos.

Com relação ao processo de avaliação do Programa Municipal de Segurança Alimentar de Campinas, pode-se dizer que este não foi realizado formalmente. Este fato pode corroborar as indicações de DAGNINO (2002), o qual afirma que é o grau de racionalidade da fase de formulação (modelo incremental ou racional-compreensivo) que define como irá ocorrer a avaliação. Quando a formulação se dá de forma totalmente incremental, os resultados e impactos devem ser aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos.

## **Considerações Finais**

No aspecto institucional, o GDR foi o principal órgão formulador do programa, e a CEASA o órgão executor. O fato de a CEASA não estar subordinada ao GDR criou um “gap” de implementação, dificultando o ajuste entre o planejado e o executado, mesmo havendo diálogo entre os dois órgãos. É importante ressaltar ainda, a falta de uma unidade institucional-administrativa para a coordenação do programa, no organograma da CEASA. Esta unidade poderia representar a nucleação dos projetos implantados, buscando atingir benefícios decorrentes da sinergia entre projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação.

Com isso, fica clara a falta de uma coordenação executiva do programa. Tal constatação confirma RUA (2003) alertando 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 nível 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.

Ainda no campo institucional, os projetos vinculados ao PSA Campinas refletem a falta de intersetorialidade entre campos de política tão intrinsecamente relacionados, como o setor da saúde pública e a segurança alimentar, na busca pela “Segurança Alimentar e Nutricional”. Para GOMES JR. (2002), a tendência de que as demandas emergenciais se sobreponham às demandas por alterações estruturais resulta, quase que inevitavelmente, no desenvolvimento de um desenho de políticas institucionais com baixo grau de interação; quer seja entre as instâncias nacional e subnacionais, quer seja entre organismos de um mesmo nível de governo ou, ainda, entre iniciativas de caráter distinto, mesmo que voltadas para o mesmo fim.

Já no campo processual, pode-se considerar que a inserção da temática da Segurança Alimentar na agenda política é de origem governamental.

A coordenadoria do GDR mostrou senso de oportunidade ao agregar o tema de segurança alimentar às políticas municipais, a partir do lançamento do PSA Campinas como um “programa piloto” do Projeto Fome Zero, que até aquele momento se constituía apenas em uma proposta inserida na plataforma política da candidatura petista à presidência da república

em 2002. Todavia, no decorrer da gestão municipal, percebe-se não houve relação entre o PSA Campinas e o agora “Programa Fome Zero” Nacional, manifesta pela falta de vinculação entre os projetos municipais e federais, quer seja por aspectos de gestão ou mesmo de aporte de recursos.

Esta forte componente governamental na inclusão do tema na agenda política exclui potenciais grupos sociais interessados na concepção do programa e na definição de seus projetos. Soma-se a isto, o fato de que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar do município foi criado aproximadamente 2 anos após o lançamento do programa, prejudicando uma de suas funções primeiras, a de promover a participação da sociedade civil na formulação e proposição de diretrizes das políticas de segurança alimentar municipais.

A descrição dos projetos que compõe o Programa de Segurança Alimentar do Município, expressa algumas tendências gerais apresentadas na literatura como determinantes do desempenho de algumas políticas.

Um dos aspectos que se destacou nos projetos analisados do PSA Campinas foi o não conhecimento do público alvo. Este aspecto foi decisivo no desempenho dos projetos Selo de Qualidade e Banco de Alimentos, que acabaram por atender públicos muitos distintos e com baixa eficiência.

No caso da Alimentação escolar, as entrevistas realizadas indicam que o maior obstáculo foi a falta de comunicação entre os órgãos implementadores: CEASA e Secretaria Municipal de Educação, tornando a gestão do projeto polarizada.

No projeto das Hortas Comunitárias, destaca-se a falta de aporte de recursos como o principal fator determinante do baixo desempenho, no entanto nota-se também a falta de planejamento e a insuficiência de recursos humanos.

As informações obtidas dos quatro projetos corroboram a afirmação de MALUF (1999a), que coloca a gestão dos programas como um dos elementos condicionantes do êxito dos mesmos, a começar pelo requisito de buscar a institucionalização dos programas nos planos legal e orçamentário.

Por fim, com relação ao processo de avaliação do Programa de Segurança Alimentar do município de Campinas, pode-se dizer que este não foi realizado formalmente, o que reflete o informalismo com o qual esta política municipal foi implementada. Isto porque, sem a existência de um plano documental, não se tem indicadores que possibilitem uma avaliação

objetiva do desempenho do programa, bem como de seu monitoramento constante, contrariando o que foi declarado pela Relatoria Nacional Para Os Direitos Humanos À Alimentação Adequada, Água E Terra Rural, (2002), que reafirma a necessidade de *“Definição, com base nos conceitos acordados, de indicadores, metas e prazos para o realização progressiva dos direitos em questão; e o estabelecimento de uma base de dados relativa aos indicadores definidos e elaboração de sistema de monitoramento técnico e político dos mesmos”*

Neste aspecto vale ressaltar a importância da função de avaliação e acompanhamento conferida a um Conselho Municipal. No caso de Campinas, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar não realizou, ao final da gestão administrativa, uma avaliação formal do Programa de Segurança Alimentar.

No sentido de sugerir novas pesquisas na área, ressalta-se a importância da avaliação dos impactos desta política e de seu programa, ou seja, se os meios propostos sob a forma de projetos políticos (como o analisado nesta pesquisa), estão (ou não) produzindo efeitos de melhora na situação de insegurança alimentar da população.

## Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R. R. (1995) **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. FUNDAP. São Paulo. 1995. 515p.

AGUILAR, M. J. e ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. 2<sup>a</sup> ed. Trad. Jaime A. Clasen e Lucia Orth. Ed. Vozes. Petrópolis/RJ. 1994.

BURLANDY, L. (2003). **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. Dissertação de doutorado na área de saúde pública. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública. 307p. Rio de Janeiro. 2003.

CAMPINAS (Município). **Decreto N° 13.603 de 25 de abril de 2001**. Cria o grupo de trabalho de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar – GDR. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei N° 11.545 de 12 de maio de 2003**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de segurança alimentar de Campinas e dá outras providências. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei N° 11.545 de 12 de maio de 2003**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de segurança alimentar de campinas e dá outras providências. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei N° 9.549 de 10 de dezembro de 1997**. Cria o programa de horta comunitária na prefeitura municipal de Campinas. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Decreto N° 14.288 de 11 de abril de 2003**. Regulamenta programa de hortas comunitárias de Campinas, determinado pela lei municipal [n° 9.549](#), de 10 de dezembro de 1997, como programa complementar ao programa “Fome Zero” Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei N° 11.420 de 27 de novembro de 2002**. Cria o Banco Municipal de Alimentos de Campinas e dá outras providências. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei Orgânica do Município de Campinas de 30/03/1990. Capítulo III: política agrícola**. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei Orgânica do Município de Campinas de 30/03/1990. Capítulo III: política agrícola**. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Lei n. 11629 de 29 de julho de 2003**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2004, e dá outras providências. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CAMPINAS (Município). **Decreto N° 14.206 de 27 de janeiro de 2003**. Regulamenta a Lei municipal N° 11.420, de 27 de novembro de 1997, que cria o Banco Municipal de Alimentos e dá outras providências. Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) (biblioteca jurídica)

CEASA/CAMPINAS (2001). **Estatuto Social da CEASA de 30 de novembro de 2001**. Campinas. 2002. Disponível em [www.ceasacampinas.com.br](http://www.ceasacampinas.com.br)

CEASA/CAMPINAS (2002). **Termo de Cooperação para a implementação do Programa de Distinção pela Qualidade - Selo de Qualidade Municipal**. Campinas. 2002.

CEASA/CAMPINAS (2002). **Programa Banco Municipal de Alimentos de Campinas: documento básico.** Campinas. 2002

CEASA/CAMPINAS (2004). **O que é o PSA Campinas?** Disponível em [www.ceasacampinas.com.br/prog\\_seg\\_alimentar.htm](http://www.ceasacampinas.com.br/prog_seg_alimentar.htm) acesso em 26 de Abril de 2004.

CEASA/CAMPINAS (2004). **Balanço da CEASA Campinas. Gestão 2001-2004.** Campinas. 2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (2003). Atas Nº 01, 02, 03, 04 e 06 das reuniões realizadas pelo Conselho nos meses de Julho, Agosto, Setembro, e Outubro de 2003, na cidade de Campinas.

CUNHA, A. R. A. A. et al (2000) **Políticas Locais de Acesso Alimentar.** IN: BELIK, W. & MALUF, R. S. (orgs). Abastecimento e Segurança Alimentar: Os Limites da Liberalização. 2000. Campinas/SP . IE/UNICAMP.

DAGNINO (2002). **Metodologia de Análise de Políticas Públicas.** GAPI/ UNICAMP. IN: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura. 2002. disponível em [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org), acesso em 4/10/2004

DRAIBE et al (1998) **Programa de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação.** IN: LOBATO, <sup>a</sup> L. (org) Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas. 1998. Brasília/DF . IPEA. 313p.

FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica.** Revista Análise e Conjuntura. Belo Horizonte. Set/Dez 1986.

FISCHLER, C. (1998) A “**McDonaldização**” dos Costumes. IN: FLANDRIN, J. & MONTANARI, M. (orgs). A História da Alimentação. [tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira]. Estação Liberdade. São Paulo. 1998. 885p.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003) **Carta da Cidade De São Paulo**. São Paulo. 2003

FREY, K. (2000). **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21 IPEA. Junho de 2000.

GOMES JR., N. N. (2002). **Sistema Municipal de Segurança Alimentar e cidadania: limites e desafios para os governos locais**. IN: TAKAGI, M. GRAZIANO DA SILVA, J. BELIK, W. (orgs.) Combate à Fome a à Pobreza Rural. Instituto da Cidadania. São Paulo. 2002. 254p.

GRUPO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SEGURANÇA ALIMENTAR (2003). **Projeto para Hortas Comunitárias e Escolares**. Campinas. 2003.

GRUPO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SEGURANÇA ALIMENTAR (2003). **Proposta de Valorização das Terras da Fazenda Remonta em Campinas e Valinhos**. Campinas. 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. (2003) . **Belo Horizonte, capital da Segurança Alimentar** . Artigo publicado em 07/09/2003 no jornal O Estado de Minas (MG).

- GALEAZZI, M. A. M. (1996) **A Segurança Alimentar e os Problemas Estruturais de Acesso.** IN: GALEAZZI, M. A. M. (org) Segurança Alimentar e Cidadania: a Contribuição das Universidades Paulistas. 1996. Campinas/SP . Mercado das letras. 352p.
- HOFFMANN, R. (1996) **Pobreza, Insegurança Alimentar e Desnutrição no Brasil.** IN: GALEAZZI, M. <sup>a</sup> M. (org) Segurança Alimentar e Cidadania: a Contribuição das Universidades Paulistas. 1996. Campinas/SP . Mercado das letras. 352p.
- INSTITUTO CIDADANIA – **“Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.”** São Paulo, Instituto Cidadania, 2001.
- LAVINAS, L. & NABUCO, M. R. (1996) **Segurança Alimentar: uma Nova Questão de Cidadania.** IN: CAVALCANTI & VIEIRA (editores). Política Agrícola e Segurança Alimentar. Viçosa/MG. 1996. 174p.
- MALUF, R. S. (2000) **O Novo Contexto Internacional do Abastecimento e da Segurança Alimentar.** IN: BELIK, W. & MALUF, R. S. (orgs). Abastecimento e Segurança Alimentar: Os Limites da Liberalização. 2000. Campinas/SP . IE/UNICAMP.
- MALUF (1999a) **Ações Públicas Locais de Apoio à Produção de Alimentos e à Segurança Alimentar.** Polis Papers N° 4. 1999. Disponível em <http://polis.org.br/projetos/alimentar/> .
- MALUF (1999b) – **Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar.** Polis Papers N° 5. 1999. Disponível em <http://polis.org.br/projetos/alimentar/>
- MEDICI, A. C. (1995) **Políticas Sociais e Federalismo.** IN: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP. São Paulo. 1995. 515p.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR (2004). Disponível em [www.presidencia.gov.br/mesa](http://www.presidencia.gov.br/mesa) . Acesso em 19 de fevereiro de 2004.

MESA, 2003. Secretaria de Programas de Segurança Alimentar. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília. Agosto de 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2004). Disponível em [www.assistenciasocial.gov.br/mds](http://www.assistenciasocial.gov.br/mds) . Acesso em 19 de fevereiro de 2004.

NABUCO & PORTO (2000) **Como Planejar e Executar o Abastecimento Alimentar Municipal**. IN: BELIK, W. & MALUF, R. S. (orgs). Abastecimento e Segurança Alimentar: Os Limites da Liberalização. 2000. Campinas/SP . IE/UNICAMP.

NEPP (1996) **Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas**. Relatório Parcial. NEPP/UNICAMP. 1996.

NOGUEIRA, O. (1964). **Pesquisa Social: introdução às suas técnicas**. Companhia Editora Nacional. São Paulo. 209p.

NORDER, L. A. C. **Assentamentos Rurais: Casa, Comida e Trabalho**. Campinas,1997. 143p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

OLIVEIRA, F. <sup>a</sup> & BIASOTO Jr, G. (1999) **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. IN: ARRETCHE, M. & RODRIGUEZ, V. (orgs) Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. Fapesp/IPEA/Edições Fundap. Brasília. 1999.183p.

PAULILLO, L. F. & PESSANHA, L. D. R. (2002) **Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Conexões, Implicações e Regionalização**. IN: PAULILLO, L. F. ALVES, F. Reestruturação Agroindustrial: Políticas Públicas e Segurança Alimentar Regional. 2002. EdUFSCar. São Carlos. 350p.

PESSANHA, L. D. R. **Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o Caso Brasileiro**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1998.

PESSANHA, L. D. R. (2002) **A Experiência Brasileira Em Políticas Públicas Para A Garantia Do Direito Ao Alimento**. 2002. Rio de Janeiro. IBGE. 67p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2004). **Programa Municipal de Valorização da Zona Rural de Campinas**. Apresentação do Grupo de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar durante o 2º Encontro de produtores rurais de Capinas em Janeiro de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2004). Disponível em [www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br) acesso em 26 de Abril de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2003). **Jornal dos Conselhos Municipais de Campinas**. ANO I. Nº 4 Jul/Ago 2003

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES (2003), SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA E ABASTECIMENTO – SEMA **Projeto De Segurança Alimentar E Nutricional**. Governador Valadares/MG. Outubro/2003

RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL (2003). **Relatório do Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural Dr. Flavio Luiz Schieck VALENTE, Apresentado em Seminário na 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU.** 02 de abril de 2003, Genebra.

RELATORIA NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, ÁGUA E TERRA RURAL (2004<sup>a</sup>) **Boletim informativo N° 1.** Brasília, Janeiro de 2004.

\_\_\_\_\_ (2004b). **Boletim informativo N° 3.** Brasília, Janeiro de 2004.

\_\_\_\_\_ (2004c). **Boletim informativo N° 4.** Brasília, Janeiro de 2004.

\_\_\_\_\_ (2004d). **Boletim informativo N° 5.** Brasília, Janeiro de 2004.

RICHARDSON, R. J. (1989). **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** Editora Atlas. São Paulo. 286p.

RUA, M. G. (2003). **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Disponível em [www.ufba.br](http://www.ufba.br) acesso em 12/08/2003

SELLTIZ, JAHODA, DEUTSCH, COOK (1971). **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais.** Trad. Dante Moreira Leite. 1971. Editora Herder. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo. 687p.

SPOSATI, <sup>a</sup> & FALCÃO, M. C. (1990). **A Assistência Social Brasileira: Descentralização e Municipalização.** EDUC. São Paulo. 1990. 120p.

VALENTE, F. L. S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002.** Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por [juliana.leite@agr.unicamp.br](mailto:juliana.leite@agr.unicamp.br) em 18/01/04.

VIANNA, R. P. T. (1997). **O Programa De Merenda Escolar: Subsídios para o planejamento do programa em Campinas.** Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. 130p.

VISAUTA, B. (1989). **Técnicas de Investigación Social I: recogita de datos.** Editora PPU. Barcelona. 389p.

## **ANEXO 1**

### **ROTEIROS DE ENTREVISTA**

---

#### **Entrevista 1 (01/2004) – Coordenadora do GDR**

##### **Entrevista guiada (aproximação)**

###### **ROTEIRO:**

- Atuação do GDR
- Objetivos do grupo
- Equipe que compõe o grupo
- Atuação do grupo na área de segurança alimentar

OBS: esta entrevista também cumpriu o objetivo de sensibilização, explicitando os objetivos do presente trabalho e requisitando a colaboração dos integrantes do grupo.

---

#### **Entrevista 2 ( 05/2004) – Coordenadora do GDR**

##### **Entrevista dirigida (estrutura institucional GDR e Programa de Segurança Alimentar)**

###### **ROTEIRO:**

1. Qual a missão desta unidade administrativa?
  2. Qual a sua posição na hierarquia municipal?
  3. Como se dão as relações com os outros níveis de governo?
  4. Como se dão as relações com órgãos internos à administração municipal?
  5. De que recursos a unidade dispõe para a realização de projetos?
  6. Qual o organograma do grupo?
  7. Qual a infra-estrutura disponível ao grupo?
  8. Que projetos compõe o Programa de Segurança Alimentar?
  9. Quais são os projetos geridos pelo grupo?
-

**Entrevista 3 (07/2004) – Diretor-presidente da CEASA Campinas**

Entrevista dirigida (estrutura institucional CEASA e Programa de Segurança Alimentar)

**ROTEIRO:**

1. Qual a missão desta unidade administrativa?
  2. Qual a sua posição na hierarquia municipal?
  3. Como se dão as relações com os outros níveis de governo?
  4. Como de dão as relações com órgãos internos à administração municipal?
  5. De que recursos a unidade dispõe para a realização de projetos?
  6. Qual o organograma da CEASA?
  7. De que projetos é composto o Programa de Segurança Alimentar?
  8. Quem coordena o PSA? Como é feita a articulação entre os programas?
  9. Existe, dentro do Programa de Segurança Alimentar de Campinas, ações voltadas para a área rural? (caracterizá-las)
  10. Quais ações do PSA possuem possível interface com a produção agrícola local?
  11. Como o Sr.(a) avalia a gestão destas políticas no município?
  12. Quais as maiores dificuldades encontradas?
  13. Qual a infra-estrutura disponível à realização dos projetos de Segurança Alimentar?
- 

**Entrevista 4 (04/08/2004) - Nutricionista responsável pelo Departamento de Alimentação Escolar da CEASA – dirigida**

Entrevista dirigida (caracterização do Programa de Alimentação Escolar)

**ROTEIRO:**

1. Caracterize a estrutura organizacional do programa, diferentes grupos de trabalho, responsabilidades de cada parte. Coordenação do programa responde a quem?
2. O que cabe à CEASA?
3. Quantas pessoas envolvidas da parte da CEASA?
4. Existiu um planejamento prévio à desterceirização?
5. Quais as metas estipuladas na ocasião do início da implantação do novo modelo de alimentação escolar? Foram atingidas?

6. Qual o orçamento anual do programa? (repasse e orçamento municipal)
  7. Existem parcerias para a execução do programa?
  8. Explique todo o roteiro operacional para a merenda ser servida na escola
  9. Como é feita a aquisição de gêneros (perecíveis e não-perecíveis)? As empresas fornecedoras de hortifrutícolas são de Campinas?
  10. Como é feita a distribuição dos gêneros?
  11. Como é feito o controle de qualidade dos produtos?
  12. Quantas refeições são servidas diariamente?
  13. Quem define o cardápio?
  14. O cardápio é flexível à sazonalidade de produtos?
  15. Você considera possível, da maneira como o programa está estruturado, ele ser abastecido com produtos hortifrutícolas de Campinas?
  16. Quais os problemas que poderiam surgir?
- 

**Entrevista 5 (12/08/2004)** - Nutricionista responsável pela Coordenadoria de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação

Entrevista dirigida (caracterização do Programa de Alimentação Escolar)

**ROTEIRO:**

1. Caracterize a estrutura organizacional do programa, diferentes grupos de trabalho, responsabilidades de cada parte.
  2. O que cabe à SME?
  3. Quantas pessoas envolvidas da parte da SME?
  4. Existiu um planejamento prévio à desterceirização, quem participou desta discussão?
  5. Quais as metas estipuladas na ocasião do início da implantação do novo modelo de alimentação escolar? Foram atingidas?
  6. Qual o orçamento anual do programa? (repasse e orçamento municipal)
  7. Existem parcerias para a execução do programa?
  8. Como se deu a relação entre os parceiros?
  9. Quem assumiu o papel de coordenação do programa?
-

**Entrevista 6 (17/08/2004)** - Agrônomo responsável pelo programa das Hortas Comunitárias

Entrevista dirigida (caracterização do Programa de Hortas Comunitárias)

**ROTEIRO:**

1. Em que época o programa teve início?
  2. Quais os seus objetivos?
  3. Qual o público alvo?
  4. Foi realizado um planejamento prévio ao início do programa? Que etapas?
  5. Quem é o órgão gerenciador? Quem coordena?
  6. Como se dá a organização
    - a. Outros órgãos envolvidos,
    - b. parcerias,
    - c. responsabilidades de cada um,
    - d. comunicação entre as instâncias envolvidas
  7. Como se dá a operacionalização (etapas a serem cumpridas para quem quer participar do programa)
  8. O programa tem orçamento próprio? (Quanto?)
  9. Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na execução do programa?
  10. Quais as metas iniciais estipuladas no início?
  11. Elas foram cumpridas?
  12. Quais as maiores dificuldades encontradas?
- 

**Entrevista 7 (9/09/2004)** - Gerente operacional do programa Banco de Alimentos- dirigida

Entrevista dirigida (caracterização do Programa de Hortas Comunitárias)

**ROTEIRO:**

1. Em que época o programa teve início?
2. Quais os seus objetivos?
3. Qual o público alvo?
4. Foi realizado um planejamento prévio ao início do programa?
5. Quais as metas iniciais estipuladas no início?
6. Quem é o órgão gerenciador? Quem coordena?

7. Está ligado à algum outro programa? Tem alguma interface?
  8. Como se dá a organização
    - a. Outros órgãos envolvidos,
    - b. parcerias,
    - c. responsabilidades de cada um,
    - d. comunicação entre as instâncias envolvidas
  9. Como se dá a operacionalização
    - a. Como é feita a captação de doadores?
    - b. Existem doadores fixos?
    - c. Como é feita a distribuição? (o banco leva, as entidades retiram?)
    - d. Também são feitas doações em dinheiro?
  10. O programa tem orçamento próprio? (Quanto?)
  11. Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na execução do programa?
  12. As metas foram cumpridas?
  13. Quais as maiores dificuldades encontradas?
- 

**Entrevista 8 (30/11/2004) - Coordenadora do GDR**

Entrevista guiada (caracterização do processo político de elaboração e implementação do Programa de Segurança Alimentar)

**ROTEIRO:**

- Início da tematização do desenvolvimento rural e segurança alimentar no município
  - Atores envolvidos
  - Processo de criação da estrutura institucional do GDR
  - Processo de decisão para elaboração do PSA
  - Atores no processo de gestão do PSA
-

**Entrevista 9 (15/12/2004) – Membro convidado do COMSEA**

Entrevista guiada (caracterização da atuação do COMSEA)

**ROTEIRO:**

- Papel do COMSEA no acompanhamento e avaliação dos projetos do PSA
  - Participação e envolvimento dos integrantes no Conselho
- 

**Questionário 1 (16/08/2004) - Assessora técnica da CEASA responsável pelo programa Selo de Qualidade**

Questionário (caracterização do projeto Selo de Qualidade)

1. Em que época o programa teve início?
  2. Foi realizado um planejamento prévio ao início do programa?
  3. Como se dá a organização
    - a. órgãos envolvidos,
    - b. parcerias,
    - c. responsabilidades de cada um,
    - d. coordenação,
    - e. comunicação entre as instâncias envolvidas
  4. Como se dá a operacionalização (etapas a serem cumpridas para quem quer participar do programa)
  5. O programa tem orçamento próprio? (Quanto?)
  6. Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na execução do programa?
  7. Quais as metas iniciais estipuladas?
  8. Elas foram cumpridas?
  9. Quais as maiores dificuldades encontradas?
- 

**Questionário 2 (10/12/2004) – Secretário Executivo do COMSEA**

Questionário (caracterização do COMSEA)

1. Que atividades foram desenvolvidas pelo Conselho desde sua criação?
2. A prefeitura destinou uma dotação orçamentária ao Conselho? Se sim, qual foi esta quantia e em quais atividades esta foi destinada?

3. Como foi a participação efetiva dos membros do Conselho? Estes se envolveram?  
Houve muita divergência de visões dos diferentes segmentos participantes? Qual foi o seguimento mais ativo em participação?
  4. O Conselho discutiu o andamento dos programas municipais de segurança alimentar (Merenda escolar, hortas comunitárias, selo de qualidade, banco de alimentos)?
  5. Foi feita uma avaliação do Programa de Segurança Alimentar do Município?  
Se sim, o que se conclui?
-

## **ANEXO 2**

**DECRETO N° 13. 603 DE 25 DE ABRIL DE 2001**

### **CRIA O GRUPO DE TRABALHO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SEGURANÇA ALIMENTAR - GDR**

O Prefeito Municipal de Campinas, no uso de suas atribuições legais e, **CONSIDERANDO** a necessidade de articulação do planejamento urbano com o uso da zona rural do Município;

**CONSIDERANDO** que a qualidade de vida do Município decorre do ordenamento, do equilíbrio do uso e da ocupação racional de seu território e da preservação de seu patrimônio produtivo e ambiental; **CONSIDERANDO**, ainda, que a valorização da zona rural deve abranger toda a cadeia produtiva, com ações voltadas à oferta de alimentos, ao combate à fome, à desnutrição e ao desemprego, devendo ser tomadas providências que garantam o abastecimento alimentar da população como um todo,

#### **DECRETA:**

**Art. 1°** - Fica criado, no âmbito do Gabinete do Prefeito, o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar - GDR, com o objetivo de planejar o desenvolvimento e a valorização da zona rural do Município, a utilização racional de seus recursos produtivos, naturais e ambientais, de forma sustentável, e promover o equilíbrio da qualidade da vida urbana, com o abastecimento alimentar qualitativo da população, bem como sua segurança alimentar.

**Art. 2°** - O Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar - GDR será constituído por 7 (sete) membros, nomeados por portaria do Prefeito, na seguinte conformidade:

**I** - 2 (dois) representantes do Gabinete do Prefeito;  
**II** - 3 (três) representantes das Centrais de Abastecimento de Campinas - CEASA/ Campinas;  
**III** - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;

**IV** - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças.

§ 1° - O GDR será coordenado por um de seus membros, conforme designação do Prefeito Municipal.

§ 2° - Caberá a um dos membros exercer a função de Secretário Executivo do GDR.

**Art. 3°** - Competirá ao Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Rural sustentável e Segurança Alimentar - GDR:

**I** - delinear propostas de política de desenvolvimento rural para o Município, apresentando projetos para a sua execução e sugerindo normas de competência municipal para o ordenamento do uso, da ocupação e das edificações na área rural, bem como das vias de transporte e comunicação, abrangendo atividades agropecuárias e demais empreendimentos, com vistas ao desenvolvimento social e econômico da população e a preservação do meio ambiente;

**II** - delinear propostas de política de abastecimento e segurança alimentar, apresentando projetos para a sua execução, tendo em vista a melhoria das condições de acesso, principalmente da população de baixa renda, à alimentação em quantidades e qualidades adequadas, observando-se as condições sanitárias dos alimentos e o direito à informação e à educação alimentar;

**III** - opinar nos projetos de lei de iniciativa do Executivo, que tenham por objetivo a alteração do perímetro urbano sobre as áreas rurais do Município;

**IV** - propor providências para a celebração de convênios entre o Município e órgãos federais, estaduais e municipais, organizações governamentais (OG) e não-governamentais (ONG), inclusive internacionais, visando à execução de projetos voltados ao desenvolvimento rural sustentável e de segurança alimentar.

**Parágrafo único** - O GDR poderá solicitar, de quaisquer órgãos municipais, as informações necessárias à realização de suas tarefas.

**Art. 4º** - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Campinas, 25 de abril de 2001

**IZALENE TIENE**

**Prefeita Municipal**

**LAURO CAMARA MARCONDES**

**Secretário Municipal de Gabinete e Governo**

## **ANEXO 3**

### **LEI Nº 11.545 DE 12 DE MAIO DE 2003**

*(Publicação DOM de 13/05/2003:05)*

#### **DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE CAMPINAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

A Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeita do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º** - Fica criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas, conforme o disposto no [art. 92](#) da Lei Orgânica do Município de Campinas.

**Art. 2º** - O Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas terá caráter deliberativo, no âmbito de sua competência legal, sendo consultivo nos demais casos.

§ 1º - As atribuições conferidas ao Conselho de que trata esta lei não eliminam as competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 2º - Este Conselho deverá trabalhar no desenvolvimento de políticas locais, a serem implementadas a partir de iniciativas e parcerias da Municipalidade com a sociedade civil, tais como o banco de alimentos, incentivos à agricultura urbana e ao auto - consumo, restaurantes populares e modernização dos equipamentos de abastecimento.

**Art. 3º** - Ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas compete :

- I** - analisar planos, programas e projetos, que sejam voltados ao desenvolvimento de políticas locais de combate à fome e de segurança alimentar, e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
- II** - propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao combate à fome;
- III** - analisar e pronunciar-se sobre projetos de lei e decretos referentes ao combate à fome e à segurança alimentar e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
- IV** - propor e contribuir para a realização de campanhas de informação sobre o combate à fome e a segurança alimentar;
- V** - manter intercâmbio com entidades e organizações, públicas e privadas, de pesquisa e demais atividades voltadas à questão do combate à fome e à segurança alimentar, inclusive nas esferas estadual e federal;
- VI** - elaborar seu Regimento Interno.

**Art. 4º** - O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, na forma estabelecida em seu regimento interno, e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de seus membros titulares.

§ 1º - As reuniões do Conselho serão realizadas com a presença de membros efetivos e/ou seus suplentes, com a presença de, pelo menos, a maioria absoluta ( 50% mais um) de seus membros, e as deliberações serão por maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 2º - A ausência por três reuniões seguidas ou cinco alternadas no mesmo ano sem substituição pelo suplente, implicará na perda automática do mandato de Conselheiro da respectiva entidade.

§ 3º - O Mandato dos Conselheiros será de dois anos, sendo admitida sua recondução.

§ 4º - A critério do Conselho, poderão participar convidados com direito a voz.

§ 5º- As funções da Secretaria Executiva do Conselho serão exercidas por servidores municipais designados pelo Gabinete do Prefeito Municipal de Campinas, devendo ser garantido espaço físico para o seu funcionamento.

Art. 5º - As funções de membro do Conselho não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas como de relevante serviço público.

Art. 6º- No prazo de até trinta dias, contados da data de publicação desta lei e subsequente instalação do Conselho, este elaborará o seu Regimento Interno, que será promulgado por decreto do Executivo.

Art. 7º- O Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas será coordenado por um Presidente e um Vice-Presidente eleitos pela equipe executiva formada por um representante de cada setor social descrito nas alíneas de “a” a “f” do artigo 8º.

Art. 8º- O Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas será integrado pelas seguintes entidades e instituições, sendo uma cadeira de suplente para cada cadeira de titular:

**a . Do Poder Executivo e Legislativo Municipal e Órgãos Governamentais:**

- 1 representante da CEASA;
- 1 representante do GDR;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- 1 representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
- 1 representante da Secretaria da Educação;
- 1 representante da Secretaria de Saúde;
- 1 representante do Instituto Agrônomo de Campinas (IAC);
- 1 representante do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL);
- 1 representante do Legislativo Municipal;
- 1 representante da SANASA;

**b. Dos Conselhos Municipais:**

- 1 representante do Conselho Municipal de Assistência Social;
- 1 representante do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;
- 1 representante do Conselho Municipal da Saúde;
- 1 representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- 1 representante do Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra de Campinas;

**c. Das Faculdades e Universidades:**

- 1 representante do Nepa-Unicamp (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação);
- 1 representante da PUC-Campinas;
- 1 representante da Unip;
- 1 representante da Universidade São Francisco;
- 1 representante da Metrocamp;

**d. Do Movimento Social:**

- 3 representantes de sindicatos de trabalhadores;
- 3 representantes de associações de moradores;
- 1 representante dos estudantes secundaristas;
- 1 representante dos estudantes universitários;

**e. Dos Empreendedores:**

- 1 representante da ACIC;
- 1 representante do Clube dos Dirigentes Lojistas de Campinas;
- 1 representante da Habicamp;
- 1 representante do CIESP-Campinas;

1 representante da APA's;

**f. Das Organizações Sociais:**

1 representante da FEAC;

1 representante da Pastorais Sociais da Igreja Católica;

1 representante da Assistência Social da Igreja Universal;

1 representante da União das Sociedades Espíritas;

1 representante do MEP (Movimento Evangélico Progressista);

1 representante das religiões de matriz africana.

§ 1º - Todas as instituições que vierem a compor o Conselho deverão indicar seus representantes titulares e suplentes, cuja nomeação se dará por portaria do Executivo Municipal.

§ 2º - Os representantes das entidades descritas nos incisos VI, VII e VIII serão eleitos em assembléias dos respectivos segmentos, onde serão convocadas as entidades cadastradas na Secretaria Executiva do Conselho.

**Art. 9º** - Fica constituído o Fundo Municipal de Segurança Alimentar de Campinas, com a finalidade de apoiar com recursos financeiros a realização de trabalhos, pesquisas, projetos, voltados ao desenvolvimento da segurança alimentar e do combate à fome.

§ 1º - O Fundo Municipal de Segurança Alimentar de Campinas será constituído com os seguintes recursos:

**I** - doações de pessoas físicas e jurídicas;

**II** - dotações orçamentárias;

**III** - outras receitas.

§ 2º - O Fundo Municipal de Segurança Alimentar de Campinas será gerido por esse Conselho.

**Art. 10** - O Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campinas deverá possuir verba própria para o desenvolvimento de suas atividades, prevista no Orçamento Municipal.

**Art. 11.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Campinas, 12 de maio de 2003

**IZALENE TIENE**  
**Prefeita Municipal**

## **ANEXO 4**

LEI Nº 9.549 DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997

(Publicação DOM de 11/12/1997:01)

### ***Cria o Programa de Horta Comunitária na Prefeitura Municipal de Campinas***

A Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeito do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

**Artigo 1º** - Fica instituído o programa de Horta Comunitária no Município de Campinas, com os seguintes objetivos:

I - Aproveitar mão-de-obra desempregada;

II - Proporcionar terapia ocupacional para portadores de deficiência e homens e mulheres da terceira idade;

III - Aproveitar áreas devolutas;

IV - Manter terrenos limpos e utilizados.

**Parágrafo único** - a Prefeitura Municipal de Campinas, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), será considerada o organismo gerenciador do programa referido no caput deste artigo.

**Artigo 2º** - A implantação das hortas comunitárias poderá se dar:

I - em áreas públicas municipais;

II - em áreas declaradas de utilidade pública e ainda não utilizadas;

III - em terrenos ou glebas particulares;

IV - em faixas de servidão de passagem aérea da CPFL

§ 1º - A utilização em áreas do inciso III deste artigo se dará com a anuência formal do proprietário.

§ 2º - Quando utilizada a área do inciso IV, deverão ser atendidas as especificações da CPFL.

**Artigo 3º** - Cada área poderá ser trabalhada por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, que se cadastrarão individualmente ou coletivamente no órgão encarregado da gerência do programa.

**Artigo 4º** - O processo de implantação de uma horta comunitária seguirá os seguintes passos:

a) localização, por parte dos cadastrados, da área a ser trabalhada;

b) consulta ao proprietário, em caso de terrenos particulares, para isso podendo se utilizar do Departamento de Cadastro da Secretaria de Planejamento;

c) oficialização da área junto ao órgão gerenciador, após formalizada a permissão do uso para o fim determinado nesta lei.

**Artigo 5º** - Quando utilizado como terapia ocupacional, o programa de hortas comunitárias deverá ser iniciado a partir das Unidades Básicas de Saúde do Município, através dos profissionais especializados, que, neste caso, se constituirão coordenadores da atividade.

**Artigo 6º** - VETADO

§ 1º - VETADO.

§ 2º - VETADO.

**Artigo 7º** - O produto das hortas comunitárias poderá ser comercializado livremente pelos produtores bem como atender o que especifica a Lei 7.573, de 23 de julho de 1993.

**Artigo 8º** - Caso haja a necessidade de ligação de água tratando-se de imóvel urbano, deverá a Prefeitura Municipal acionar a SANASA para que a efetue, exigindo do proprietário apenas o pagamento do equipamento necessário.

**Artigo 9º** - Para emitir a realização do programa de hortas comunitárias a Prefeitura Municipal de Campinas fica autorizada a celebrar convênios com órgãos Estaduais ou Federais para orientação dos trabalhos e fornecimento de sementes.

**Artigo 10** - A Prefeitura Municipal de Campinas deverá dar ampla publicidade ao programa de Hortas Comunitárias através da veiculação de cartazes explicativos nos ônibus ou afixados nas unidades públicas de saúde, educação, ação social entre outros.

**Artigo 11** - A Prefeitura Municipal de Campinas dará amplo conhecimento do programa de hortas comunitárias aos sindicatos com sede no município, com os quais poderá celebrar convênios para o atendimento de desempregados da referida categoria.

**Artigo 12** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço Municipal, 10 de Dezembro de 1997.

**FRANCISCO AMARAL**  
Prefeito Municipal

## **ANEXO 5**

### **DECRETO Nº 14.288 DE 11 DE ABRIL DE 2003**

*(Publicação DOM de 12/04/2003:4)*

#### **REGULAMENTA PROGRAMA DE HORTAS COMUNITÁRIAS DE CAMPINAS, DETERMINADO PELA LEI MUNICIPAL Nº 9.549, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997, COMO PROGRAMA COMPLEMENTAR AO PROGRAMA “FOME ZERO”**

A Prefeita Municipal de Campinas, no uso de suas atribuições legais e **CONSIDERANDO** a necessidade de aproveitar a mão-de-obra desempregada da Cidade, com especial atenção para idosos (art. 230, CF) e deficientes (art. 23, II, CF); para que se mantenham limpas e utilizadas áreas ociosas ou não-aproveitadas, como logradouros e praças não afetadas ao uso comum do povo e demais bens dominicais (art. 99, III, Novo Código Civil); **CONSIDERANDO** a prioridade do Programa “Fome Zero” imposto como meta nacional pelo Governo Federal e já implementado em Campinas, com projetos locais de atendimento às necessidades nutricionais da população de baixa renda em quantidade e qualidade adequadas, tudo com fundamento nos artigos [183](#), §2º, [185](#), [193](#) e [205](#), inc. V, da Lei Orgânica de Campinas; **CONSIDERANDO** a criação do GDR-Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar, pelo Decreto Municipal nº 13.603, de 25 de abril 2001, vinculado ao Gabinete da Prefeita e sediado na CEASA/Campinas, com a finalidade de desenvolver programas municipais ligados ao planejamento da agricultura sustentável e à segurança alimentar, de molde a integrar as atividades agro-alimentares na vida da Cidade; **CONSIDERANDO** a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho - SMDET, legalmente constituída para a implementação de programas de geração de emprego e renda, e tendo especialmente atribuição para “desenvolver parcerias entre o Poder Público Municipal e as entidades da sociedade civil, tendo em vista ações comuns de valorização da região e a busca de melhorias do quadro econômico e social do Município” (art. 1º, inc. VI, da [Lei Municipal nº 11.270](#), de 10 de junho de 2002);

#### **DECRETA:**

**Art. 1º** - Fica criada a “Comissão Gestora do Programa de Hortas Comunitárias de Campinas” - CGPHC, para a definição das políticas públicas de gestão, assessoramento, orientação e aprovação da necessária distribuição de água, sementes e outros implementos agrícolas com recursos oriundos de convênios firmados pela Municipalidade, preordenados à implantação de políticas de Abastecimento e Segurança Alimentar, nos termos do que determina o art. 3º, inc. VI do Decreto Municipal nº 13.603, de 25 de abril 2001.

**Art. 2º** - A Comissão Gestora será constituída por 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

- I** - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
- II** - Secretaria Municipal de Assistência Social;
- III** - Secretaria Municipal de Educação;
- IV** - Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- V** - Secretaria Municipal de Serviços Públicos e de Coordenação das Administrações Regionais;
- VI** - Central de Abastecimento S/A - CEASA;
- VII** - Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento - SANASA;
- VIII** - Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar - GDR.

**Parágrafo único.** Acordados os nomes dos integrantes da Comissão a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho deverá comunicá-los, por ofício, ao Gabinete da Prefeita, para a publicação da portaria de nomeação.

**Art. 3º** - As pessoas ou grupo de pessoas interessados em aderir aos benefícios deste Programa poderão protocolar junto à SMDET pedido que atenda aos seguintes requisitos:

**I** -- nome da entidade de representação (cooperativa, sindicato, associação ou entidade coletiva) acompanhada da respectiva documentação e de cópia autenticada e comprovante de endereço do cidadão ou cidadã que permanecerá responsável perante a PMC;  
**II** - relação dos nomes dos demais trabalhadores interessados e a cópia simples dos seus respectivos documentos de identificação (ou RG, ou CPF, ou Carteira de Trabalho), tudo acompanhado de declaração na qual atestem que atendem a pelo menos um dos objetivos enumerados nos incisos do artigo 1º da [Lei Municipal nº 9.549](#), de 10 de dezembro de 1997;  
**III** - indicação, localização e caracterização da área a ser utilizada no programa para que se averigüe da ocorrência de uma das hipóteses dentre as enumeradas no [artigo 2º](#) da Lei Municipal nº 9.549, de 10 de dezembro de 1997;  
**IV** - breve descrição dos objetivos dos interessados para que a Comissão Gestora possa verificar da possibilidade de a Prefeitura fornecer os insumos faltantes (água, sementes, adubo, orientação fito-sanitária e demais implementos agrícolas), para que se implemente a “produção de alimentos” prevista no [artigo 185](#) da Lei Orgânica do Município de Campinas.

**Art. 4º** - O requerimento protocolado na SMDET deverá ser analisado pela Comissão Gestora do Programa, a qual poderá solicitar informações complementares, para o correto enquadramento da horta no programa municipal, após o que o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Trabalho expedirá ato de aprovação do pedido, do qual se dará ciência incontinenti ao cidadão-requerente indicado como responsável.

**Art. 5º** - Do imóvel definido pelos interessados se apresentará, quando for o caso, os seguintes documentos:

**I** - em se tratando de área pública, os interessados diligenciarão, previamente, junto às Sub-Prefeituras e Administrações Regionais, para que estas apresentem brevíssimo laudo de verificação, pelo qual se avaliará das condições fundiárias do imóvel e do atendimento às diretrizes do Termo de Cooperação firmado entre a PMC e o Instituto Agrônomo de Campinas - IAC.  
**II** - no caso de área privada os interessados deverão trazer instrumento jurídico hábil a comprovar a autorização do respectivo proprietário, acompanhado de título justo que comprove o seu domínio sobre a área;  
**III** - para as áreas que se constituam em servidão da CPFL os interessados deverão trazer documento que comprove a anuência da entidade e a inexistência de restrições que impossibilitem o uso desejado;  
**IV** - para hortas que já estejam funcionando aos auspícios de escola pública, bastará que seja apresentada declaração do Diretor ou Diretora pela qual se responsabilize com a continuidade do trabalho, assinalando que este poderá ser simplesmente impulsionado pelo apoio deste Programa Municipal.

**Parágrafo único.** Na hipótese do inc. I, a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e da Cidadania providenciará a elaboração do decreto de permissão de uso, quando este se fizer necessário, nos termos do que dispõe o [art. 127](#) da Lei Orgânica de Campinas.

**Art. 6º** - Nenhum documento municipal, emitido com o fim de implementar as ações governamentais determinadas pela lei que cria o Programa de Hortas Comunitárias, terá valor de prova para a contagem de prescrição aquisitiva ou extintiva de direitos fundiários ou laborais.

**Art. 7º** - O GDR e a CEASA ficarão responsáveis pela elaboração de projeto técnico de planificação que garanta a implantação da horta e o acompanhamento da produção agrícola, tudo para uma eficiente organização do programa de segurança e abastecimento alimentar, previsto nos [§§ 1º e 2º do art. 183](#) da Lei Orgânica do Município de Campinas.

**Art. 8º** - Fica a SANASA autorizada a efetuar, dentro de sua área de atuação, a ligações hídricas necessárias para a irrigação das hortas e lavouras comunitárias que integrem este Programa, nos termos do que dispõem o [art. 8º](#) da Lei Municipal nº 9.549, de 10 de dezembro de 1997 c.c. [art. 10, inc. VIII da Lei Municipal 4.356](#), de 28 de dezembro de 1973.

**Art. 9º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Campinas, 11 de abril de 2003

**IZALENE TIENE**  
Prefeita Municipal

## ANEXO 6

### ORGANOGRAMA CEASA

