

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida<sup>1</sup>  
Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante<sup>2</sup>  
Luiz Fernando Paulillo<sup>3</sup>  
Sônia Maria P. P. Bergamasco<sup>4</sup>

*Redes e programas de segurança alimentar  
no município de Araraquara-SP como  
instrumentos de desenvolvimento rural*

## **Introdução**

Este trabalho tem o objetivo de examinar as eficácias e os impactos de iniciativas voltadas para a segurança alimentar

---

<sup>1</sup> Professor da Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos da Universidade Federal de Goiás e pesquisador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente-Centro Universitário de Araraquara (UNIARA). O presente trabalho foi realizado com apoio da FAPESP-Bolsista de Pós-Doutorado. E-mail: manael77@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Livre-docente em Sociologia–Unesp de Araraquara. Coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara (UNIARA). E-mail: vbotta@uniara.com.br.

<sup>3</sup> Professor do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos e pesquisador do CNPQ. E-mail: dlfp@power.ufscar.br.

<sup>4</sup> Professora da Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: sonia@feagri.unicamp.br.

e nutricional (SAN)<sup>5</sup> desenvolvidas nos últimos anos pela prefeitura de Araraquara (SP). Visa também identificar os principais entraves institucionais e organizacionais<sup>6</sup> interpostos a tais programas<sup>7</sup> e lança algumas avaliações sobre o caminho percorrido pela prefeitura, desenhando a

---

<sup>5</sup> Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos propostos e os resultados alcançados, identificando a diferença entre o que foi realizado e o que foi previsto. É a medida de acordo com os efeitos próprios da política. Essa análise se apoia na focalização dos fatores capazes de explicar a capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena e uma dinâmica social endógena. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local, visto que as diferenças entre as características sociodemográficas dos beneficiários, as dinâmicas socioeconômicas locais, a organização das instituições públicas, a formação dos servidores e competência dos gestores, entre outros fatores, podem estabelecer interações entre si e influenciar os resultados (PAULILLO, 2010; ALMEIDA (2008).

<sup>6</sup> Entraves são fatores institucionais e organizacionais que dificultam as capacidades de operação dos atores em uma política pública, bem como as captações de recursos. Fatores institucionais são regras, normas, convenções e rotinas que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades destes em obter recursos, se desenvolver e até permanecer na rede. Os diagnósticos desses fatores institucionais são fundamentais para o encaminhamento de políticas públicas e privadas e de aprimoramento de suas eficácias (PAULILLO, 2010).

<sup>7</sup> Salienta-se que neste trabalho a análise se concentra nos programas que envolvem diretamente a agricultura familiar (PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, Direto do Campo ou Varejões Populares, o Programa de Alimentação Escolar e o Banco de Alimentos). Outros programas existentes que não envolvam diretamente os agricultores familiares e que constituem a rede de segurança alimentar do município serão apresentados na discussão da estrutura da rede. Eles vêm sendo objeto de estudos de outros trabalhos.

trajetória de concretização de uma política pública<sup>8</sup> local de segurança alimentar na sua dimensão. Sabe-se que os grandes problemas das políticas públicas de segurança alimentar são sua eficácia e continuidade. Isso deixa o caminho aberto para essas iniciativas, isto é, se elas representam propriamente políticas de segurança alimentar local ou se são apenas programas descontínuos, instrumentos a serem políticas ou ainda políticas dotadas de instrumentos ineficazes.

O caso de Araraquara é interessante por apresentar ações que estão avançando e sendo defendidas no Brasil como alternativas exitosas da segurança alimentar. Como uma forma de fomentar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores na agenda municipal, foram desenvolvidas nesse município, em parceria com o governo federal, ações com dois objetivos: 1) venda direta dos produtores aos consumidores locais (programas de feira do produtor, direto do campo e o programa de aquisição de alimentos locais do governo federal); 2) integração das produções de alimentos da agricultura familiar a projetos de âmbito local (como alimentação escolar, restaurante popular e banco de alimentos). As análises dos resultados obtidos dessas ações podem ajudar a avaliar o caráter exitoso que especialistas veem nessas alternativas institucionais, especialmente no que diz respeito à inclusão social dos agricultores familiares.

Juntamente com a preocupação de desenvolver a segurança alimentar ampla da população em geral (envolvendo desde atividades de distribuição de alimentos para a população carente até mecanismos de geração de renda e emprego para os

---

<sup>8</sup> Müller (1994) identifica nas políticas públicas a criação de um espaço de trocas sinalizadas entre atores, constitutivo de relações de poder instituídas em função de recursos mobilizados. Por esta definição, delimita-se o conjunto de agentes e de organizações que interagem de maneira regular, num período determinado de implementação de ações públicas, com o objetivo de influenciar a formação e a colocação em prática de medidas e decisões que devem advir do poder público.

sujeitos marginalizados), a construção da interação social local ou territorial ganha destaque no campo da política pública brasileira (ABRAMOVAY, 2007).

Nos estudos do desenvolvimento das localidades e demais delimitações territoriais, as avaliações institucionais e organizacionais dos atores individuais e coletivos tornaram-se fundamentais (ABRAMOVAY, 2007: 20-21). A articulação entre as dimensões territorial e organizacional da segurança alimentar é importante, embora muitos especialistas duvidem de uma articulação de êxito entre ações de desenvolvimento local (mais estruturais, de médio e longo prazos) e ações emergenciais de combate à fome e à desnutrição. Os países da América Latina e Caribe já abrigam um conjunto significativo de iniciativas e os estudos de casos municipais no Brasil podem contribuir para novos avanços desse tipo de política pública.

Nesse sentido, o trabalho apresenta um caso concreto de formação de uma rede organizacional em torno de programas municipais de segurança alimentar local. Mostra que, nesse município paulista, pequenos agricultores familiares locais (produtores assentados e muitos integrados aos fluxos agroindustriais tradicionais) compõem essa rede com elementos cristalizados de capital social<sup>9</sup> tendo como instrumento dinamizador o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal e sua articulação como a Alimentação Escolar

---

<sup>9</sup> No presente trabalho o capital social terá como foco as instituições. Significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas e redes sociais. Nesse sentido, o capital social envolve o conjunto de recursos que um indivíduo ou grupo pode obter a partir de sua posição em uma rede de relações sociais estáveis. Corresponde ao tecido social ou à cola invisível que mantém a coesão das sociedades e está baseado na confiança entre as pessoas e na rede de relacionamentos entre elas e os grupos sociais que formam as comunidades (FUKUYAMA, 2002).

e o Banco de Alimentos.<sup>10</sup> As análises dos resultados dessas ações constataram a hipótese de que alternativas institucionais podem levar os agricultores familiares (assentados ou dos fluxos agroindustriais tradicionais) a compor efetivamente a agenda política local com possibilidades de inclusão social.

## **O viés institucional das políticas públicas locais de segurança alimentar**

O Brasil tem experiência de políticas públicas de segurança alimentar nos diversos âmbitos governamentais (federal, estadual e das localidades). Nos primeiros anos do século XXI, o conceito mais amplo de segurança alimentar começou a sustentar uma pauta de políticas públicas destinadas a reduzir a fome da população miserável e aumentar ações solidárias em situações de marginalização social (incluindo indivíduos produtivos, como trabalhadores rurais, agricultores familiares etc.).

A segurança alimentar vai além do acesso à renda porque deve ser reconhecida como recurso fundamental de inclusão social. Isso significa levar as camadas sociais marginalizadas a terem acesso a recursos básicos da vida em sociedade (como emprego, educação, saúde, informação, dentre outros) e a participar das decisões que afetam suas vidas. Este último aspecto é muito importante porque, com o avanço da globalização e a fragmentação do Estado, as agendas de decisões relevantes (em setores produtivos ou não produtivos) estão cada vez mais distantes e fechadas para grande parte dos empreendedores e trabalhadores.

Uma rede de segurança alimentar formada localmente pode articular em torno de si um conjunto de empresas, associações

---

<sup>10</sup> As análises deste trabalho focalizam os programas PAA, Alimentação Escolar e Banco de Alimentos que compõem essa rede principal que cristaliza elementos de capital social.

de interesses, organizações não governamentais, cooperativas, agricultores, agências públicas estatais, prefeituras municipais, universidades, centros de pesquisa etc. São as redes políticas locais que podem conceber soluções de segurança alimentar de modo singular e específico em cada região.

Sabe-se que, desde a cúpula mundial da alimentação da FAO/ONU (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) em Roma (1997), as políticas de segurança alimentar devem estar ligadas a valores fundamentais da população, como saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade, e supõe quatro esferas de atuação e áreas temáticas de intervenção – produção, acesso, consumo e distribuição de alimentos. Todos esses valores podem ser socialmente construídos e compartilhados em redes de políticas de segurança alimentar, focadas na funcionalidade de mecanismos de governança participativos locais e na adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida. Estes valores é que sustentam o conceito mais amplo de segurança alimentar (PAULILLO e PESSANHA, 2002).

De acordo com Belik (2004), 53 milhões de pessoas viviam, em 2003, em situação de insegurança alimentar grave só na América Latina. No Brasil, em 2004, 72 milhões de pessoas viviam algum tipo de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) (Mapa da Fome, 2006). Os dados do IBGE (2004) mostram com contundência a situação de insegurança alimentar entre os brasileiros. Esses mesmos dados dizem que 93,7 milhões, aproximadamente 40% da população, estavam na faixa de insegurança alimentar segundo diferentes escalas (grave, moderada ou leve). Desagregando a informação por situação do domicílio, tem-se um retrato alarmante do meio rural brasileiro – cerca de 50% dos brasileiros aí residentes encontravam-se em situação de insegurança alimentar. Este dado deve ser analisado ao lado de outras estratégias de autoconsumo frequentes no meio

rural que têm contrariado associações apressadas e em geral equivocadas entre fome, insegurança alimentar e meio rural.

A construção social de baixo para cima, com o foco na inclusão, é o processo mais importante das redes sociais organizadas localmente. Esse processo inovador assume especial realce quando se pretende privilegiar lugares (municípios ou regiões) em termos de segurança alimentar que, ao mesmo tempo, precisam se adaptar ao intenso processo competitivo dos fluxos agroindustriais globalizados, sem abandonar a meta da equidade social. Assim, um programa de segurança alimentar é também chamado a potencializar o desenvolvimento das localidades com inclusão social além de reduzir a insegurança alimentar da população.

Para que um programa de segurança alimentar tenha sucesso é preciso que a principal unidade administrativa municipal (responsável por sua implantação) seja forte na estrutura política local. A posição hierárquica da unidade administrativa responsável pelos programas de segurança alimentar indica o nível de comprometimento da Prefeitura. Geralmente, os municípios não possuem uma unidade administrativa específica para a gestão alimentar e nutricional da localidade. São poucos os exemplos de municípios que têm Secretaria de Agricultura e Abastecimento, com infraestrutura, recursos humanos e financeiros próprios. O mais comum é que as áreas de agricultura e abastecimento estejam incorporadas a outra unidade, diferenciadas em seções, departamentos ou divisões (CUNHA *et al.*, 2000).

Os padrões institucionais, as normas e os valores próprios de cada localidade sinalizam a capacidade de elaboração de pautas de desenvolvimento social de caráter relativamente endógeno, desde que os processos de reestruturação não apresentem caráter estritamente econômico, mas envolvam decisões simultaneamente de índole política e o desenvolvimento do capital social da localidade.

Essas redes operam com estruturas de governança<sup>11</sup> e com padrões institucionais específicos. As instituições (regras, normas, políticas públicas, convenções sociais etc.) funcionam como filtros para as políticas públicas, uma vez que limitam as capacidades de absorção do público-alvo (pessoas miseráveis, trabalhadores excluídos, crianças, idosos, gestantes etc.). Ou seja, as instituições que se consolidam em uma sociedade local e numa rede de cooperação que se formou posteriormente à implementação da política pública de segurança alimentar passam a funcionar como filtros que podem aprimorar ou travar as atuações de agentes públicos (executores da política pública) e do público-alvo.

Assim, características de organizações sociais (como confiança, normas e redes) podem facilitar os processos de ação coordenada e a provisão de bens públicos, como a segurança alimentar. Essas características devem ser estudadas com a finalidade de se descobrir novos entraves organizacionais e de execução de políticas públicas de segurança alimentar em municípios que já operam os programas mais difundidos nos últimos anos no Brasil.

## **O percurso da investigação**

Para a investigação e análise dos dados, o presente projeto pautou-se sobretudo na observação participante, técnica derivada da Antropologia, bem como na montagem de diários de campo (WHITAKER, 2002) que são instrumentos

---

<sup>11</sup> O conceito de governança abarca em seu conteúdo abstrato diferentes níveis de gestões de assuntos públicos, sendo destacado, neste trabalho, o subnacional (políticas públicas locais e/ou regionais). Segundo Bulmer (1995), a governança corresponde ao amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas. Cada regime apresenta um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, procedimentos para tomadas de decisões, hierarquias, normas e convenções), concernente às relações entre organizações ou atores econômicos, políticos e sociais (PAULILLO, 2000).

preciosos de coleta de dados e análise de situações concretas. Foram registradas em diários de campo visitas às experiências de políticas públicas já implementadas no município de Araraquara (SP). O caráter participativo da pesquisa promoveu ampla interação entre os pesquisadores e os atores envolvidos,<sup>12</sup> havendo grande diversidade nos graus de implicação dos atores dos programas.

A pesquisa participativa do projeto pautou-se na realização de seminários no município e entrevistas abertas ou por questionários semiestruturados, com a participação dos agentes sociais, econômicos e políticos de um campo organizacional, os quais configuraram espaços para argumentar e comprovar as hipóteses formuladas ao longo da condução da pesquisa. Portanto, o desenvolvimento do trabalho se apoiou na análise qualitativa e quantitativa dos dados provenientes das pesquisas de campo realizadas, principalmente sob a forma de entrevistas abertas ou questionários semiestruturados, cujos resultados foram discutidos em seminários e *workshops* ampliados com a participação dos atores públicos e privados locais.

Concomitantemente, lançou-se mão de outras técnicas qualitativas de investigação, como a dinâmica dos diagnósticos participativos, instrumento de larga utilização por órgãos oficiais e não governamentais, no trato com populações rurais e urbanas em geral. O diagnóstico participativo aliado à técnica do diário de campo aumentou a capacidade de penetração na análise das tensões geradas a partir da mobilização dos agentes no campo de forças e na busca de recursos de poder no espaço local.

Complementando essas técnicas, levantaram-se dados secundários, tanto aqueles disponíveis em banco de dados

---

<sup>12</sup> O conceito de ator é aqui entendido como “qualquer grupo de pessoas que dispõe de certa capacidade de ação coletiva consciente em contexto social delimitado” (THIOLENT, 1997: 5).

oficiais, quanto através do tratamento das informações contidas nas atas dos Conselhos Municipais (rural, educação e saúde), nas peças orçamentárias municipais e demais documentos oficiais de âmbito municipal.

Sempre que necessário, auxiliando o tratamento e a análise dos dados, foi importante tomar depoimentos dos agentes mais destacados revelados pela pesquisa. Com isso, obteve-se uma maior clareza dos objetivos e estratégias de cada conjunto de agentes que a investigação acompanhou. A participação de atores relevantes em cada local contribuiu para a construção das principais variáveis e indicadores de análise.

O projeto se orientou, em nível epistemológico, na pesquisa-ação. Embora o trabalho de pesquisa-ação não tenha forma totalmente predefinida, considerou-se que existiram, no mínimo, quatro grandes fases, a seguir descritas:

a) A fase da pesquisa exploratória, que se ocupou da montagem dos questionários e da aplicação dos mesmos que foram pautados pelos indicadores primários de eficácia e aplicabilidade do programa examinados nos programas municipais.

b) A fase de pesquisa aprofundada, na qual foram investigados e analisados os entraves institucionais e organizacionais e as eficácias na rede formada.

c) A fase de ação, que derivou da realização de um seminário no município selecionado na pesquisa no qual foram apresentados resultados preliminares de pesquisa, permitindo um rico diálogo com as hipóteses de investigação. Nessa fase, foram propostas as ações na esfera política para aperfeiçoamento da rede a partir dos entraves encontrados e a redefinição e validação dos indicadores de análises de eficácias.

d) Finalmente, está em processo a fase de avaliação, na qual procurar-se-á mensurar e classificar a eficácia dos programas e redirecionar os conhecimentos para avançar em novos caminhos

metodológicos que levem as políticas a estágios de enraizamento social, mantendo-se e aperfeiçoando-se ao longo do tempo e dos governos, aproximando-se ao estágio de “excelência”.

## **A contextualização da estrutura descentralizada da rede política dos programas de segurança alimentar de Araraquara**

As políticas de segurança alimentar de Araraquara funcionam sob uma rede de coordenação que é bem descentralizada por um órgão da Prefeitura Municipal. A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar surgiu com a proposta da Prefeitura para que se desenvolvesse os programas e/ou políticas ligados a todas as questões da segurança alimentar local. Esta se tornou pertinente em um contexto em que a cidade de Araraquara passou a se inscrever em vários editais do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com a finalidade de obter financiamento para um conjunto de iniciativas visando a inclusão de pessoas produtivas (da agricultura familiar até as hortas urbanas) para a geração de alimentos que possam atingir pessoas em estado de insegurança alimentar e também em estado de segurança alimentar.

A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar está submetida à Secretaria de Desenvolvimento do município. Da mesma forma, estão submetidas à Coordenadoria três gerências: a de Agricultura, a de Merenda Escolar e Abastecimento e, por último, a de Abastecimento Institucional Geral, cada uma responsável por um conjunto de programas.

É importante salientar que operar com três gerências permite a facilidade do uso comum da infraestrutura, o intercâmbio dos programas, dos funcionários, dos veículos e de pessoas envolvidas neste processo. Ou seja, muitos deles acabam transitando pelas três gerências ajudando a garantir a diversificação na formação do quadro técnico da Coordenadoria.

Além dos funcionários, os equipamentos utilizados na Coordenadoria também acabam, de certa forma, servindo a todos, mesmo quando são adquiridos por determinado programa. Outra característica é que a Gerência de Agricultura passou a ter programas mais direcionados aos agricultores familiares, mais especificamente aos assentados. No início, a gerência, além de programas direcionados para pequenos produtores, tinha por objetivo promover relações com a Secretaria da Educação visando permitir o desenvolvimento de atividades pedagógicas junto aos seus próprios programas. A possibilidade da parceria se ampliou com a instalação da cozinha regional que buscou estreitar relações tanto com as Secretarias de Educação estadual e municipal como com a comunidade em geral. Esta perspectiva foi alavancada em razão das características do entorno regional, como o grande número de famílias assentadas, e das políticas de inclusão. O quadro seguinte sintetiza as principais características da política de segurança alimentar no município.

**Quadro 1** – Principais características das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Araraquara

<b>Características</b>	<b>Município de Araraquara</b>
Estrutura da rede política	Descentralizada
Ator/Coordenador da rede	Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar
Parceiros p/ execução	não
Focalização	Inserção da agricultura familiar
Programas	Alimentação Escolar (uso do PAA), Direto do Campo, Varejão Popular, Banco de Alimentos, Restaurante Popular e Cozinha Comunitária

Fonte: ALMEIDA (2008); PAULILLO (2010).

### *O Programa de Aquisição de Alimentos de Araraquara (PAA)*

Programas no âmbito federal, como é o caso do PAA, tendem a se moldar de acordo com características regionais e especificidades dos municípios envolvidos. No caso de Araraquara, o PAA entra no conjunto de programas relacionados à segurança alimentar centralizados pela Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar.

O início do PAA no município se deu através da modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), a qual é estruturada por meio de um convênio entre o governo federal e o município. O convênio teve início em janeiro de 2004, colocando Araraquara como um dos municípios precursores do PAA. Esta agilidade deve-se, em parte, às iniciativas municipais anteriores que já vinham trabalhando o escoamento de produtos oriundos da agricultura familiar, descrita no tópico anterior.

A forma de gestão centralizada do programa conta com uma equipe bastante diversificada de funcionários, como nutricionista, engenheiro agrônomo, engenheiro de alimentos, técnico agropecuário e sociólogo. As tomadas de decisões são dos gestores, mas em muitas situações o processo passa por entraves institucionais por conta da rigidez do edital federal. O PAA ainda possui um conselho Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), cujas reuniões acontecem mensalmente e possui autonomia para tomar decisões desde que não se infrinja o estatuto do programa.

É dentro desse contexto, no qual já se conhece o potencial de produção dos agricultores familiares que participavam do

Programa Direto do Campo, que os gestores locais se conectam, com agilidade, ao PAA. Este convênio abre outra possibilidade de escoamento para aquela população de produtores.

Além da modalidade de Compra Direta Local, que entrou em vigor em 2004 e continua em andamento, outras duas modalidades também fazem parte do caminho do PAA em Araraquara. É o caso da modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e da modalidade Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea, ambas operacionalizadas pela CONAB em parceria com a Cooperativa Unificada dos Trabalhadores do Campo (UNICAMPO) de Araraquara.

No período de 2004 a 2007, 175 agricultores participaram do programa em Araraquara. Avaliando a frequência de participação desse grupo, ao longo do período, verificou-se que 79 agricultores participaram apenas em um ano, sendo 32 em 2004, 24 em 2005, 14 em 2006 e 9 em 2007. Em média, cerca de um quarto dos produtores inscritos anualmente participou somente no ano em que se inscreveram.

Explorando, com mais detalhe, o uso da cota pelos agricultores, constatou-se que, apesar da solicitação, pela grande maioria dos agricultores, para que a cota fosse aumentada, grande parte deste grupo não utilizou a totalidade da cota. No ano de 2006, por exemplo, apenas cerca de um quarto dos agricultores entregou mais de 90% de suas cotas.

Outro ponto importante de análise é a distribuição das entregas ao longo do ano. Quase 70% dos agricultores realizam suas entregas em até três meses. Nestes casos, a renda oriunda do PAA esteve presente na renda dos agricultores apenas durante um período curto do ano.

A distribuição dos produtos comercializados via PAA segue com poucas variações ano a ano. As hortaliças se destacam, representando mais da metade dos produtos comercializados via PAA no município. No entanto, a representatividade desse volume no total comercializado pela Prefeitura – incluindo produtos destinados à alimentação escolar e ao restaurante popular – ainda é baixa. A entrada em vigor, em 2009, da modalidade do PAA Alimentação Escolar visa abrir mais espaço para a participação desses pequenos agricultores na aquisição de alimentos para o mercado institucional do município. Os quadros seguintes sintetizam os principais indicadores do programa de aquisição de alimentos de Araraquara (Quadro 2), incluindo os principais entraves institucionais e organizativos e as consequências para os agricultores familiares do município (Quadro 3).

**Quadro 2** – Indicadores qualitativos e quantitativos do PAA de Araraquara

<b>Público-alvo</b>	<b>Pequenos agricultores e assentados que praticam agricultura familiar</b>
Preço dos produtos	Determinado pela CONAB, ou grupo gestor, não podendo ultrapassar o preço do mercado local
Principais produtos	Tradicionalis: mandioca, milho, abóbora e hortaliças
Produtos intermediários	Frutas e legumes de época
Número de produtores	175
Característica predominante	Escoar produtos da agricultura familiar e atender à população em risco de insegurança alimentar
Ponto de entrega	Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar.
Frequência	Semanalmente – às segundas-feiras.

**Principais entraves e eficácias identificados:**

---

Eficácias	Volume e diversidade de produtos oferecidos; frequência e logística de distribuição; preço de venda superior aos produtores familiares da região que não participam deste programa; sustentabilidade a outros programas do município que atendem à população em estado de insegurança alimentar e programas complementares do poder público que dão suporte técnico-produtivo e de comercialização a esses produtores inseridos no programa.
Entraves institucionais e organizativos	Redução do número de produtores por conta da demora do repasse de pagamentos por problemas burocráticos; burocracia anual para renovação do projeto; falta de informatização dos dados de controle de produtores e produtos fornecidos; diminuição de produtores no programa; dificuldades dos produtores em levar o produto até a Coordenadoria, não utilização do total da cota; concentração da entrega em períodos curtos; ausências de elementos de capital social entre os produtores e entre esses e o poder público e produtores não se organizaram em associações, cooperativas, entre outros.

---

Fonte: ALMEIDA (2008); PAULILLO (2010).

**Quadro 3** – Entraves e consequências segundo os agricultores

	<b>Entraves</b>	<b>Consequência</b>
1	Com os recursos que têm mão-de-obra, implementos e área, produção não dá conta, não há excedente	Já têm outras vias de comercialização fixas, onde devem entregar certo volume, então não sobra produto para entregarem na prefeitura
2	A Prefeitura nem sempre pega todo o produto que o agricultor tem a oferecer, por mais que o mesmo ainda tenha cota	Alguns agricultores perdem parte de seus produtos, outros conseguem vendê-los em outras vias de comercialização
3	Para alguns produtos, os preços pagos pela Prefeitura de Araraquara são mais baixos do que os preços pagos pela prefeitura de um município vizinho, que também está no PAA	Ganho do produtor é reduzido ao entregar na prefeitura de Araraquara
4	Suspensão do veículo disponibilizado pela Prefeitura para retirar os produtos nos assentamentos (contrapartida da Prefeitura no programa)	Aqueles que não têm condução própria e não conseguiram estabelecer uma parceria (organizar) para o frete não puderam manter as entregas na Prefeitura
5	Exigência exagerada em relação à qualidade – principalmente no quesito aparência (ex.: coloração, manchas, mesmo que o produto esteja palatável)	A exigência de uma qualidade de mercado, no quesito aparência, impossibilita que este agricultor direcione o seu produto de qualidade aparente inferior para a Prefeitura

Fonte: Elaborado a partir de pesquisas de campo, 2008.

### *Gestão integrada da merenda escolar*

Os indicadores para avaliação do processo de gestão da alimentação escolar de Araraquara envolveram mais cinco módulos, além do módulo de verificação da quantidade e qualidade dos recursos voltados para a agricultura familiar local. Os outros cinco módulos e suas questões foram:

a) *Dados gerais do programa nacional da alimentação escolar no município:* informações sobre a estrutura de administração do programa, preparação e diferenciação dos cardápios, forma de preparo e distribuição da alimentação escolar, número de escolas estaduais e municipais – inclusive creches – que receberam alimentação da Prefeitura no ano e número de alunos que receberam alimentação escolar ao longo do ano;

b) *Recursos destinados para a compra de alimentos para a merenda escolar:* informações sobre a diferença do saldo do ano anterior para o ano analisado, recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no ano, rendimento do recurso do FNDE no ano, complementação do município no ano para compra de alimentos e outros recursos utilizados para essa finalidade;

c) *Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):* número de dias atendidos no ano analisado, número total de refeições servidas, qualidade das mesmas, tipo de merenda principal mais outro alimento na entrada ou saída do aluno, aporte calórico médio das refeições no ano, aporte proteico médio das refeições, custo médio das refeições por aluno por dia, o que é o gasto de compra dos alimentos dividido pelo número de refeições, oferecimento de outros alimentos complementares, além do cardápio normal, como suco de laranja, leite de soja, dentre outros;

d) *Operação e funcionalidade do Conselho de Alimentação Escolar (CAE):* informações sobre o número de reuniões feitas pelo conselho no ano

analisado, modo de escolha dos representantes da sociedade civil, detalhes sobre o parecer do CAE em relação à prestação de contas no ano analisado, nível de participação do CAE no programa de alimentação escolar;

e) *Módulo final contendo outras informações relevantes para avaliação do modelo de gestão da alimentação escolar de um município*: além da avaliação do processo de alimentação escolar exposto acima, foram colhidas as seguintes informações: se havia nutricionista exclusivamente responsável pelo programa de alimentação escolar e qual a sua carga horária, qual o número de merendeiras ou funcionários envolvidos exclusivamente no preparo da alimentação escolar no ano, se a Prefeitura contratou empresas para fornecimento de alimentação escolar, se as refeições foram terceirizadas e qual o valor destinado no ano para isso, se existem hortas escolares e qual a quantidade, se essas hortas foram criadas por iniciativa da Secretaria ou das próprias escolas ou de empresas locais, se foi implantado o sistema de autosserviço e se há refeitório com mesas e cadeiras, se a Prefeitura ofereceu cursos sobre educação alimentar aos alunos e também cursos de capacitação às merendeiras.

No caso específico do município de Araraquara, a alimentação escolar faz parte do conjunto de políticas de segurança alimentar que interagem e, ao mesmo tempo, se complementam. A proposta de gestão centralizada dos programas permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA e o destino dos mesmos. A gerência da alimentação escolar, da agricultura e da distribuição institucional funcionam na Coordenadoria na qual estão centralizados os programas.

Como mostra a rede política de Araraquara, a Gerência de Alimentação Escolar é responsável direta pela compra e distribuição de alimentos para as escolas e entidades e articula-se com a Secretaria de Educação. No outro fluxo da rede, relaciona-se com a Gerência de Agricultura, a qual é responsável

pelo PAA; ambas trabalham o fluxo logístico dos produtos agrícolas provenientes dos agricultores familiares para serem distribuídos com qualidade na alimentação das escolas e entidades filantrópicas. Finalmente, numa rede intermediária articula-se com a Gerência de Abastecimento para um pré-processamento dos produtos e suas destinações finais.

O quadro seguinte traz os principais indicadores da gestão da alimentação escolar no município de Araraquara, referente ao ano de 2007, por meio dos quais se pode traçar o perfil dessa política no município.

**Quadro 4** – Indicadores qualitativos e quantitativos da gestão integrada da alimentação escolar do município de Araraquara – dados referentes ao ano de 2007

<b>Ano</b>	<b>2007</b>
Número de beneficiários	4305 creches; 13.353 escolas municipais; 14.253 escolas estaduais; 989 CEC/PEC; 269 entidades filantrópicas
Número de unidades atendidas	79.
Forma de compra dos produtos não perecíveis	pregões de 37 itens
Forma de compra de produtos perecíveis –hortifrutigranjeiros	pelo PAA e outras formas
Recursos transferidos pelo FNDE	1.206.545.00
Complementação do município para compra de alimentos	R\$ 2.504.765,65
Forma de Administração dos recursos do PNAE	centralizada
Preparo das refeições	preparadas nas escolas
Número total de alimentações servidas no ano	8.455.437.
Custo médio por refeição servida	R\$ 0,40 - creches e R\$ 0,37- pré-escola e fundamental

## Redes e programas de segurança alimentar no município de ...

Percentual de consumo regular de alunos de pré-escola e ensino fundamental	89%.
Aporte calórico médio das refeições	» ensino fundamental: 692 kcal » pré-escola: 613 kcal
Aporte protéico médio das refeições	» ensino fundamental: 30 g. » pré-escola: 26 g.
Custo médio das refeições por aluno por dia	R\$ 1,20 centavos
Houve compra direta de agricultores da região	não
Houve compra direta de associações ou cooperativas de produtores rurais da região	não
Utiliza o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para aquisição de alimentos	sim
Número de produtores envolvidos no PAA	80
Adquiriu alimentos de Horta Comunitária ou Horto Municipal	não
Adquiriu alimentos de Padaria Municipal	não
Número de reuniões realizadas pelo do CAE no ano	13
Havia nutricionista exclusivamente responsável pelo Programa de Alimentação escolar da prefeitura	sim 2 (duas)
Número de merendeiras	360 merendeiras não terceirizadas
Houve terceirização no processo de alimentação escolar	não
Número de hortas escolares	11 (Secretaria da Educação)
Foi implantado o sistema de auto-serviço ( <i>self-service</i> ) nas escolas	não

## Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida e outros

Existia refeitório com mesa e cadeira nas escolas	sim em todas as escolas
A Prefeitura ofereceu cursos sobre educação alimentar aos alunos	sim (750 alunos)
A Prefeitura ofereceu cursos de capacitação às merendeiras	sim (5 cursos com média de 200 merendeiras)
Outras Iniciativas na área de alimentação escolar	» Programa Criança Na Balança » Projeto Suco de Laranja na Merenda

Fonte: ALMEIDA (2008); PAULILLO (2010).

A análise dos dados do programa de alimentação escolar de Araraquara será apresentada seguindo os módulos e seus indicadores construídos. A partir dos resultados foi construído um quadro com principais entraves e eficácias identificados.

Constatou-se que há uma formação de rede de segurança alimentar ampla com o fornecimento de produtos regionais para a merenda escolar através do PAA. Envolveu-se nos últimos cinco anos uma média de 50 produtores do município, o que resultou em repasses de verbas anuais (na forma de produtos agrícolas) em torno de R\$ 180.000. Não houve outra forma de compra dos produtores familiares para a merenda por falta de habilidade de utilização da compra direta no processo licitatório. Isto poderia ter sido realizado se utilizasse até R\$ 8.000 por produto sem licitação ou R\$ 80.000 por um grupo de produtos similares via tomada de preços. Esses processos fogem da concorrência via preços tradicionais. Não foi articulada uma forma de organização dos produtores para facilitar a compra institucional por meio de tais processos.

A articulação do PAA com a merenda escolar necessitou de uma estrutura logística específica que envolveu o cadastramento dos produtores aptos a esse programa, a conscientização e capacitação para preenchimento do

cadastro, o conhecimento de seus produtos e tecnologias de produção, volume, época e local de entrega, sua triagem na central de recebimento, a preparação centralizada dos cardápios para aproveitamento dos mesmos e suas destinações finais nas escolas municipais. Produtos não utilizáveis na merenda foram destinados ao banco de alimentos do município e posteriormente entregues as entidades carentes do município. Portanto, o único programa contínuo de fornecimento da agricultura familiar foi o PAA, que é verba do governo federal, mas que precisa de uma adaptação árdua para aplicabilidade e utilização no município e tal procedimento foi eficaz em Araraquara.

No módulo de informações gerais do programa salienta-se a forma de gestão centralizadora na Coordenadoria de Segurança Alimentar na questão de aquisição dos produtos. As verbas para merenda escolar foram alocadas especificamente para essa Coordenadoria, saindo da esfera da Secretaria de Educação. A preparação dos cardápios e o controle de estoques e entregas também são de responsabilidade de profissionais ligados a essa Coordenadoria. Os produtos são entregues com frequência diferenciada nas escolas, onde são preparados por merendeiras concursadas, portanto não terceirizadas. A qualidade dos produtos finais é controlada por um conjunto de atores que envolvem professores, diretores, pais de alunos, funcionários, coordenados pelas nutricionistas do programa. São atendidas 79 unidades, sendo portanto o número de merendeiras satisfatório (quatro merendeiras em média por unidade). Encontrou-se um gargalo na questão do número de nutricionistas exclusivas para a merenda escolar. Elas não percorrem com frequência as unidades e há dificuldade no controle da qualidade dos produtos finais, bem como no estoque, recebimento e fornecimento de produtos. Encontraram-se escolas que não respeitaram os cardápios e chegaram a fornecer macarrão em três dias numa mesma semana.

Com relação ao módulo dos recursos financeiros constatou-se um complemento substancial de verba do município nos recursos transferidos pelo FNDE e também por parte dos produtos provenientes do PAA. Do total gasto na merenda escolar, 65% foram recursos próprios e 6% do PAA.

No tocante aos indicadores referentes ao módulo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) destacam-se positivamente os valores superiores aos exigidos dos aportes calóricos (30%) e proteicos médios (40%) oferecidos diariamente aos alunos. Isso não se refletiu em um maior custo médio/dia do aluno, pois ficou em torno de R\$ 1,20, enquanto em Catanduva (SP) esse valor foi de R\$ 2,20, com valores nutricionais semelhantes. Houve complemento de produtos, como suco de laranja em dois dias da semana, sendo este doado por uma empresa da cidade.

No módulo de avaliação do CAE, o número de reuniões realizadas seguiu o padrão normal nacional de uma reunião mensal. O que há a salientar é o poder de representação da sociedade civil na composição do conselho e o poder de aglutinação das reuniões. O conselho local tem uma composição heterogênea e a frequência nas reuniões foi superior a 75% em 2007. O aspecto negativo se restringiu à aprovação de contas.

Finalmente, destacam-se positivamente os cursos oferecidos às merendeiras e de educação alimentar aos alunos (abrangência ainda pequena), bem como a estrutura dos refeitórios e cozinhas. Entre os aspectos negativos estão o baixo índice de outros programas articulados à merenda escolar, como as hortas escolares, atividades de capacitação utilizando o banco de alimentos municipal e a cozinha central, e a falta de uma padaria municipal. Com esses elementos foi construído, como já referido, um quadro de entraves e eficácias do programa.

**Quadro 5** - Entraves e eficácias do programa da merenda escolar de Araraquara

---

**Principais entraves e eficácias identificados:**

---

Eficácia	Complemento financeiro de 200% do município para compra de alimentos; atendimento a todas as escolas e extensão para entidades carentes; não terceirização do programa; redução de custo e da corrupção através de adoção do sistema de compra por sistema de pregão eletrônico; alto consumo regular dos alunos nas refeições; diferentes tipos de refeições oferecidas de acordo com as especificidades dos atendimentos, centralização dos recursos de compra de produtos para a merenda na Coordenadoria; diversificação dos cardápios e especificidades para níveis de atendimento escolar; aporte calórico e protéico das refeições acima de 30% aumento; oferecimento de cursos de educação alimentar para alunos; número relevante de cursos para merendeiras e complemento de outros programas municipais específicos como citados acima.
Entraves institucionais e organizativos	Morosidade com que os pregões acontecem; atraso no pagamento de fornecedores; estrutura precária na cozinha e refeitórios em algumas escolas; não houve compra direta de produtores da região por falta de habilidade institucional no sistema de compra; reduzido índice de hortas escolares no total das escolas e participação do CAE restrito apenas a aprovação de compras.

---

Fonte: ALMEIDA (2008); PAULILLO (2010).

***Banco de Alimentos: o desdobramento dos Comitês da Cidadania***

No caso específico de Araraquara, o Banco surge em consequência da centralização dos programas de segurança alimentar e por haver adequação ao edital. A proposta de enviar o projeto para o governo federal foi uma iniciativa dos próprios gestores desta Coordenadoria que apenas institucionalizaram o que era muito comum na cidade. Havia uma tradição na cidade da atuação de

ONGs e Comitês de Cidadania, que promoviam a arrecadação de alimentos em eventos tanto esportivos quanto comerciais específicos. Para distribuir estes produtos havia dificuldade, já que este grupo não contava com espaço institucionalizado para separar e guardar os alimentos até a distribuição. Desta maneira o Banco também surge como uma demanda tanto para a população como suporte para outras entidades.

O projeto do Banco teve início em 2003 e prioriza o atendimento de instituições cadastradas no programa Fome Zero, que hoje são 46 entidades, e de 30 outras que recebem regularmente os produtos. Em situações de ação conjunta com o Comitê de Cidadania e ONGs, esse número de arrecadação cresce bastante, passando a atender também outras instituições, em torno de 140 cadastradas.

É importante salientar que uma característica predominante deste Banco de Alimentos é que ele tem servido como base operacional para o PAA. Ou seja, a tradição dos varejões populares e a constituição do PAA permitiram que o Banco fosse uma forma de escoamento para os produtos adquiridos dos pequenos produtores.

Outra questão interessante diz respeito aos produtos recebidos pelo Banco, que caracterizam historicamente a economia regional. Em termos de produtos perecíveis destacam-se os hortifrúti, os legumes e as frutas por conta do número de agricultores assentados e não assentados que se encontram no entorno da cidade. Em relação aos produtos não perecíveis, o que predomina é o açúcar, sobretudo pela quantidade de usinas que existem na região. Segundo dados do gestor responsável pelo Banco a proporção, com base no mês de setembro do ano passado, havia sido de 70% para produtos perecíveis e 30% para não perecíveis, dados que resgatam afirmação anterior de que o PAA é o grande responsável por esta proporcionalidade.

Os principais entraves que detectamos neste programa estão ligados às questões de gerenciamento, no que diz respeito à divulgação e ampliação de fornecedores. Um dos principais problemas de arrecadação de alimentos e aumento de fornecedores se dá por conta da falta de informação sobre o programa e o destino dos produtos doados. Muitas instituições e empresas, por não conhecerem o programa e por não reconhecerem a idoneidade das pessoas envolvidas, deixam de fazer as doações. Não são poucas as empresas que ainda acreditam que a doação de produtos perto do vencimento pode lhes render algum ônus ou mesmo responsabilidades jurídicas e recusam-se, por este motivo, a fazer as doações.

No quadro a seguir podemos verificar de forma sucinta as características do Banco de Alimentos de Araraquara.

**Quadro 6** – Indicadores qualitativos e quantitativos do Banco de Alimentos de Araraquara

<b>Público-alvo</b>	<b>Instituições cadastradas no Programa Fome Zero</b>
Volume médio mensal arrecadado	Variável de acordo com o PAA e os parceiros do programa e de eventos
Principais fornecedores/ parceiros	Usina Maringá, Stract, Comitê de Cidadania, ONGs
Principais produtos recebidos	Açúcar, arroz, feijão, hortaliças, legumes e frutas de época
Número de entidades cadastradas	46 entidades cadastradas pela Fome Zero
Número de entidades atendidas	30 entidades todas as semanas
Tipo de produtos recebidos	Não perecíveis e perecíveis (frutas legumes e hortaliças) Não têm estrutura física para receber refeições prontas
Número de funcionários do Banco	11 funcionários, 80% concursados, sendo compartilhados entre a Coordenadoria
Frequência de eventos de para arrecadação	trimestral

## Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida e outros

Veículos	silverado, caminhão, carro compartilhados com os outros programas
Capacitação dos funcionários	todos recebem treinamento e certificação
Frequência de doação as entidades	semanalmente
Percentual de perdas	quando tem o processamento dos alimentos, que varia de 20 a 30%. São reutilizados para adubo. Quando vem de arrecadação de eventos a perda é de 1,5%
Equipamentos	satisfatórios
Cuidados com a higiene em geral	satisfatórios com as normas de Vigilância Sanitária
Transporte da doação	sempre a Prefeitura que busca

### Principais entraves e eficácias identificados:

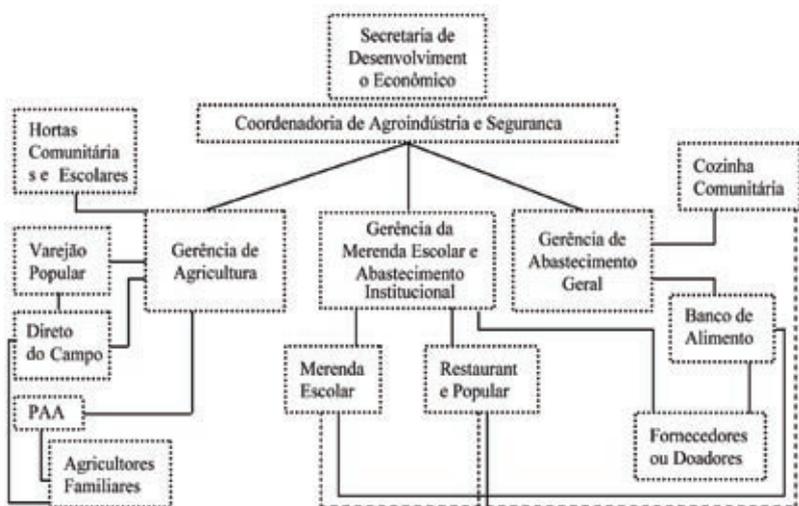
Eficácias	suporte a outros programas municipais através do pré-processamento dos produtos para o Restaurante Popular e a Cozinha de Referência; boas instalações no que se refere aos equipamentos; boa qualificação dos funcionários; espaço para cursos de capacitação para alunos das escolas dos municípios e profissionais de toda região e oferecimento de produtos saudáveis de qualidade.
Entraves institucionais e organizativos	pouca captação de produtos de fornecedores da cidade, ínfima divulgação institucional; falta de veículos para captação dos produtos; descontinuidades de campanhas em eventos sociais e esportivos; atendimento esporádico às entidades, não uniformidade dos gêneros alimentícios entregues; os produtos são pouco processados, do tipo geleias, molhos de tomates etc.; participação pequena da população na doação de alimentos e de entidades com clubes sociais e esportivos, não atendimento ao total das entidades cadastradas e falta de cursos profissionalizantes no espaço do programa.

Fonte: ALMEIDA (2008); PAULILLO (2010).

## **Considerações finais: a perspectiva de uma rede de inclusão social**

No caso específico do município de Araraquara há um conjunto de políticas de segurança alimentar que interagem e, ao mesmo tempo, se complementam, formando uma rede de conexões primárias e secundárias. A Coordenadoria de Agroindústria e de Segurança Alimentar do município optou por descentralizar em três gerências as gestões dos programas de SAN, montando assim uma estrutura de rede com relativa descentralização. Isso permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA e ao destino dos mesmos. Os produtos do PAA são destinados ao Banco de Alimentos e posteriormente a entidades e escolas municipais. Alguns produtos recebem um pré-processamento ou um preparo final nos programas da Gerência de Abastecimento Geral, antes de serem enviados aos destinos finais (escolas, entidades e Restaurante Popular). Também existem o Programa Direto no Campo e outras iniciativas isoladas da rede primária, mas que apresentam resultados significativos de inclusão social e desenvolvimento regional. Os principais atores dessa rede são o diretor geral da Coordenadoria, os gerentes coordenadores dos programas, as secretarias municipais, os professores e funcionários da rede de ensino, os alunos, os produtores familiares e o conjunto de beneficiários e funcionários dos programas, como mostra a Figura 1.

Figura 1. Rede política de segurança alimentar no município de Araraquara



Fonte: PAULILLO (2010) a partir dos dados de ALMEIDA (2008).

O desenho da rede política de SAN mostra uma estrutura descentralizada em três gerências, o que lhe confere maior agilidade nos processos de decisão, monitoramento e fiscalização dos procedimentos nos programas municipais de segurança alimentar. A descentralização existe porque o grau de centralidade do coordenador é baixo. Paulillo (2010) mostra que a centralidade de grau (*degree centrality*) é um conceito que remete ao número de contatos diretos que um ator mantém em uma rede, sendo este número superior ou muito superior ao dos demais atores participantes. Na rede de Araraquara, o número de contatos da Coordenadoria não é superior ao das três gerências e nem mesmo muito superior ao dos demais participantes. A Gerência de Agricultura tem muito mais contatos na rede do que a própria Coordenadoria. Mesmo com cinco ligações frequentes não é possível concluir que essa gerência tenha centralidade de grau elevada (PAULILLO, 2010).

O quadro a seguir apresentado mostra o grau de centralidade do coordenador e também identifica que o nível de controle da Coordenadoria é significativo, mesmo que a rede de SAN formada em Araraquara ainda seja pouco densa (densidade estrutural de 0,24). Paulillo (2010) mostra que a densidade da rede é uma medida estrutural que expressa um percentual referente ao coeficiente entre as relações existentes e os possíveis. Ela reflete o compartilhamento de informações na rede, no qual se a densidade for baixa (próxima de zero) o compartilhamento será reduzido. Assim, apesar do compartilhamento de informações ser ainda baixo, a Coordenadoria montou uma estrutura de gestão que lhe garante um nível de eficácia aceitável para que esses programas de SAN funcionem.

**Quadro 7** – Principais características da rede política de segurança alimentar de Araraquara

Principais características	Rede política de SAN de Araraquara
Estrutura	descentralizada
Ator coordenador	Prefeitura (Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar)
Parceiros p/execução	não
Grau de centralidade do coordenador	3
Nível de controle de recursos do coordenador	forte
Densidade estrutural	0,241 (24%)
Focalização do programa de SAN	inserção da agricultura familiar
Concessão de <i>status</i> público a terceiros na coordenação de programas	fraco
Reputação do coordenador	forte

Fonte: PAULILLO (2010).

A Coordenadoria local de SAN (que recebeu legitimidade do poder local, a designação da prefeitura municipal) é o ator que possui os maiores recursos de controle da rede. Entre os principais recursos estão: sistema de suprimento aos programas, coordenação da licitação para a merenda escolar, centralização do fluxo logístico, coordenação das reuniões dos programas de alimentação escolar, prato cheio e hortas nas escolas e comunitárias etc. A acumulação dessas funções facilita o desenvolvimento de sua reputação como ator principal desde que execute as regras e normas combinadas. Como isso vem acontecendo, a reputação de ator coordenador para a Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar de Araraquara vem se mantendo entre os atores participantes dos programas de SAN do município por causa dos trabalhos eficazes das três gerências (abastecimento geral, agricultura, merenda escolar e abastecimento institucional), centralizadoras e bem próximas dos atores participantes de cada programa local de SAN. A densidade estrutural (número de vínculos existentes em relação aos possíveis) da rede existe devido à Coordenadoria de SAN (PAULILLO, 2010). Esta situação acena com mudanças preocupantes na gestão municipal atual, o que pode gerar descontinuidade nos problemas, com um círculo ampliado de consequências. Tal situação será objeto de reflexões, mas sugere que a eficácia dos programas tem na gestão municipal e na prioridade política da sua agenda fatores determinantes.

Após a descrição e análise dos programas de SAN da prefeitura municipal de Araraquara, algumas considerações importantes são apresentadas. A primeira é que nesta rede há o envolvimento de agricultores familiares, que, no entanto, ainda não revelam incorporação afetiva em suas ações de tais alternativas de comercialização. Segundo, os recursos do governo federal, por meio do PAA, têm o papel mais funcional da Coordenadoria instituída pela Prefeitura e acaba servindo como o principal instrumento de coleta para os programas de alimentação

escolar e para outros programas locais. Terceiro, os agricultores familiares necessitarão de instrumentos locais de articulação e de continuidade para o crescimento dessa alternativa, o que pode ser alterado, como já referido, pela mudança de prioridades da agenda política municipal. Isso ocorre porque o PAA é a principal instituição reguladora dessas atividades e é de origem federal.

As alternativas de segurança alimentar, especificamente a Merenda Escolar e o Banco de Alimentos, para a agricultura familiar no município de Araraquara necessitam de instituições específicas que respeitem as condições rurais locais e que possam enfrentar os entraves organizacionais encontrados. Enfim, a fase de consolidação e de início de um programa que integre essas iniciativas ainda é um embrião de desenvolvimento rural e, para isso, precisará de normas e rotinas locais, adaptadas aos agricultores e entraves que existem no município e no entorno regional.

As alternativas criadas com a constituição da rede política de SAN de Araraquara visam, em sua maioria, o envolvimento de agricultores familiares. Essas alternativas estão se transformando em um conjunto de iniciativas para constituir uma política pública local de segurança alimentar. No entanto, esse processo está no começo. Os agricultores familiares ainda não revelam dependência de rotina para com tais alternativas e os próprios secretários ainda consideram tudo muito inovador e pouco rotineiro. E os recursos do governo federal, por meio do PAA, ainda são fundamentais para o Banco de Alimentos, Restaurante Popular e Merenda Escolar (no caso dos alimentos hortifrutigranjeiros). Os agricultores familiares sofrem com o conjunto de exigências do PAA, o que causou a queda do número de agricultores familiares participantes em Araraquara. Pesaram para esse movimento de queda a falta de condução por parte dos pequenos produtores, os processos burocráticos por parte da administração local e do governo federal e a falta de agilidade e clareza no processo de renovação de contratações.

Um conjunto considerável de entraves foi identificado no PAA de Araraquara. Os principais entraves são os seguintes: redução do número de produtores por conta da demora do repasse de pagamentos por problemas burocráticos, burocracia anual para renovação do projeto, baixo controle de produtores e produtos fornecidos, dificuldades dos produtores para levar o produto até a Coordenadoria, falta de organização em cooperativas e outras formas associativas etc.

Diante disso, as alternativas de segurança alimentar para a agricultura familiar no município de Araraquara necessitam de instituições específicas que respeitem as condições rurais locais e que possam resolver os entraves organizacionais encontrados. Enfim, a fase de consolidação e de início de um programa que integre essas iniciativas ainda não começou e, para isso, precisará de normas e rotinas locais, adaptadas aos agricultores e entraves que existem somente no município. O caso estudado de Araraquara sinaliza uma questão importante para pesquisas futuras em outros municípios paulistas e brasileiros: a de que não basta boa vontade em qualquer localidade para envolver, de modo crescente, a agricultura familiar e o resultado contínuo de segurança alimentar (PAULILLO, 2010).

Diante dos entraves identificados nas iniciativas realizadas nos últimos anos no município de Araraquara, a questão que se coloca é a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia de aplicabilidade, investigação e aperfeiçoamento das alternativas de segurança alimentar dessa localidade. O aperfeiçoamento dos mecanismos de funcionamento dessas alternativas poderá resultar na maior inclusão social, na regularidade de participações de realizadores e beneficiários e na real construção de uma política pública de segurança alimentar local, isto é, com programas regulares, instrumentos eficazes e desenvolvimento do capital social local. Perspectiva não utópica, mas distante de ser plenamente atendida na conjuntura presente.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA; NIEMEYER. *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007. ALMEIDA, L. M. M. C. *Estrutura de governança e gestão das redes e programas de segurança alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*. Campinas: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. Relatório técnico-científico de bolsa de pós-doutorado no país.
- BELIK, W. Políticas de seguridade alimentaria para las áreas urbanas. In: BELIK W. (org.) *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en America Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- CUNHA, A. R. et al. Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: BELIK, W. e MALUF, R. S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- FUKUYAMA, F. *A grande ruptura*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- KURANAGA ; ALMEIDA, L.M. ; FERRANTE, V. B. ; BERGAMASCO, S. M. P. P. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: o Programa “Direto no Campo” do município de Araraquara-SP como instrumento de desenvolvimento local. *Informações Econômicas. Instituto de Economia Agrícola*, v. 37, 2007.
- MÜLLER, G. São Paulo – o núcleo do padrão agrário moderno. In: STÉDILE, J. P. (org.) *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2ª ed., 1994.
- PAULILLO, L. F. e PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização. In. PAULILLO, L. F. et al. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*. São Carlos: Edufscar, 2002.
- PAULILLO, L. F. *Redes de Poder e Territórios Produtivos*. São Carlos: Editora da UFSCAr, 2000.
- PAULILLO, L.F. Entraves para políticas de segurança alimentar: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. *Relatório de Projeto apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq*, bolsa produtividade em pesquisa. São Carlos, 2010.
- THIOLLENT, M. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.
- WEBSTER, Neil. Understanding the involving diversities and originalities. In: *Rural social movements in the globalization*. Civil

Society and Social Movements Program. *Paper n. 7, United Nations Research Institute for Social Development*, fevereiro de 2004.

WHITAKER, D. C. A. *Sociologia Rural: questões metodológicas emergentes*. São Paulo: Letras à Margem, 2002.

ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo, Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante, Luiz Fernando Paulillo e Sônia Maria P. P. Bergamasco. Redes e programas de segurança alimentar no município de Araraquara-SP como instrumentos de desenvolvimento rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Outubro de 2009, vol. 17, n. 2, p. 422-458, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*Redes e programas de segurança alimentar no município de Araraquara-SP como instrumentos de desenvolvimento rural*). O trabalho apresenta um caso concreto de formação de uma rede de forte coesão social em torno de programas de segurança alimentar local. Nesse contexto, identificam-se as eficácias e os principais entraves institucionais e organizacionais encontrados na rede principal que se formou no município de Araraquara-SP. A hipótese desse trabalho é que as iniciativas e os mecanismos institucionais desenvolvidos são fatores importantes na promoção do desenvolvimento local e regional com possibilidades de inclusão social. O trabalho mostra que, nesse município paulista pequenos agricultores familiares locais (produtores assentados e muitos integrados aos fluxos agroindustriais tradicionais) compõem essa rede social que tem como instrumento dinamizador o programa PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do governo federal. Finalmente, apresenta as características dos membros e das conexões da rede de capital social que se formou e mostra que tem elevada coesão social, apresentando poucos atributos de reduzido impacto positivo e que podem ser melhorados com pequenas intervenções de política pública.

**Palavras-chave:** políticas públicas, segurança alimentar local, desenvolvimento rural, agricultura familiar.

**Abstract:** *(The network and food security programs in the city of Araraquara-SP as components in the promotion of rural development).* This work presents a real case of the formation of a network of strong social cohesion based on local social programs of food security. In this context, we can identify the effectiveness and the main institutional and organizational obstacles which we may find in the network which has been formed in the city of Araraquara-SP. The hypothesis of this work is that initiatives and institutional mechanisms which have been developed are important factors in the promotion of local and regional development, with possibilities of social inclusion. The work shows that, in this city in São Paulo state, small local family farmers (settled producers, many of whom are integrated with agroindustrial supply chains) compose this social network which has as its propelling instrument the FAP (Food Acquisition Program) of the Federal Government. Finally, it presents the characteristics of the members and of the connections of the social capital network which has been formed and shows that it has high social cohesion, presenting few attributes of reduced positive impact which can be improved with small public policy interventions.

**Key words:** public policies, local food security, rural development, family agriculture.