



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**GÊNESE E (RE)PRODUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO
HORIZONTE RETORNANDO ÀS INOVAÇÕES LOCAIS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

BRUNO MAGALHAES, FERNANDO DE SOUZA COELHO

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

GÊNESE E (RE)PRODUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO HORIZONTE: RETORNANDO ÀS INOVAÇÕES LOCAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo: Em um momento de crise do governo federal e da cooperação federativa no Brasil, este artigo revisita o insight do Programa Gestão Pública e Cidadania sobre a governança pública local, a partir do estudo descritivo dos 28 anos de trajetória da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Com o objetivo de identificar novas hipóteses sobre a gênese e o processo de (re)produção de tal política, o trabalho utiliza-se de uma metodologia de estudo de caso e da técnica de análise documental triangulada com a revisão bibliográfica sobre o tema. Para além das interpretações *kingdonianas* e *piersonianas* encontradas na literatura nacional sobre o caso, o texto apresenta uma análise a partir da abordagem que joga luz na ação interpenetrada da burocracia e da sociedade civil em torno da política e de sua governança.

Palavras-chave: Gestão local; Segurança alimentar e nutricional; Políticas públicas

1. Introdução

Criado em 1996, o Programa Gestão Pública e Cidadania consistiu na realização de um concurso de premiação de práticas inovadoras e bem-sucedidas de governos subnacionais e organizações indígenas. Ao todo, foram realizadas 10 edições (1996 a 2005), das quais surgiram inúmeros estudos, análises e disseminações de práticas de gestão local. O panorama identificado por SPINK e colegas (1999) mostrou um perfil municipal disposto a superar problemas de forma inovadora, frequentemente com recursos próprios e por meio de parcerias, mediante ideias próprias ou pela adaptação de outras práticas ao jeito local, não raro com apoio político suprapartidário e continuidade administrativa.

Ainda assim, alertam os pesquisadores para a amostra enviesada “em direção às administrações inovadoras e não às praticantes das formas mais tradicionais de governo local”, indicando um tipo de políticas municipais que não é “exceção e nem a regra”, mas representam “elementos de uma narrativa diferente da complexidade do debate desenvolvimentista, pois não ocorrendo por causa da descentralização ou de qualquer mecanismo de transferência de poderes”. Tais elementos poderiam apontar para o surgimento de uma nova governança local, e não somente um modelo descentralizado “que só serviria para confirmar o centro” (SPINK et al, 1999, p. 67).

Passados mais de 20 anos do início do Programa Gestão Pública e Cidadania, as reformas das políticas sociais iniciadas na década de 80, complementadas e implementadas nas décadas seguintes, pautaram-se pela presença cada vez mais ampla da indução, coordenação e regulação dos desenhos e diretrizes no âmbito central (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). Tal movimento, destaca-se, não ocorreu de

forma desconectada das trajetórias institucionais municipais (BICHIR, 2011), nem deixou de gerar efeitos positivos nas capacidades e dinâmicas locais (BICHIR; JUNIOR; PEREIRA, 2020).

Sem embargo, ao município coube o papel quase que exclusivo da implementação, sobretudo no âmbito dos sistemas mais institucionalizados. Nesses, é perceptível a divisão rígida entre o que ARRETCHE (2012) chamou de *policy decision making*, concentrado na União, e o *policy making*, de responsabilidade dos entes subnacionais. A capacidade estatal atribuída ao âmbito local, portanto, reduz-se à noção de “contexto de implementação” (BICHIR et al, 2020), com reduzida capacidade de formulação própria.

Nos últimos anos, no entanto, com o governo federal em grave crise fiscal e política, e mais recentemente sob uma gestão que mostra pouca disposição e capacidade para a coordenação de ações públicas, as iniciativas subnacionais voltaram a se destacar como “última esperança” ou como promessa de inovação com capacidade para transcender o alcance local. É o caso da vacina CoronaVac produzida pelo Instituto Butantan em parceria com a fabricante de medicamentos chinesa Sinovac Biotech, ou ainda das adoções de medidas de isolamento social por parte de governos municipais.

Frente a esse cenário de redescoberta das iniciativas locais, e com vistas a explorar seu potencial contributivo para um possível novo ciclo de reformulação do Sistema Brasileiro de Proteção Social e seus arranjos institucionais, o presente artigo analisa um caso emblemático de política social municipal: a política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Surgida em 1993, a política belo-horizontina de abastecimento e combate à fome já se articulava sob os eixos da segurança alimentar e nutricional (MACHADO, 2006), sendo um caso relevante de estudo pelas seguintes razões: (i) não se integra explicitamente a nenhum dos sistemas consolidados de políticas sociais brasileiros, como o da saúde, assistência social ou educação, embora tenha relevante atuação em parceria com essas políticas; (ii) sua gênese institucional na década de 90 ocorre em âmbito eminentemente municipal, antecedendo em mais de uma década a institucionalização desta política no âmbito federal, ocorrida com o advento da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006; (iii) possui uma trajetória de 28 anos de atuação ininterrupta¹.

¹ A política municipal de abastecimento e segurança alimentar de Belo Horizonte, ademais, figura entre os 20 programas finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania, edição de 1999 (SANTOS, 2000).

O estudo parte de hipóteses amplamente exploradas em trabalhos anteriores, a saber: que a criação em 1993 da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) teve contornos tipicamente *kingdonianos* (CHAPPEL, 2018), e que o êxito de suas ações iniciais legou certa dependência de trajetória aos anos seguintes, que ainda contaram com indução de coordenação do âmbito federal, notadamente após a criação do Programa Fome Zero (MACHADO, 2006).

Metodologicamente, o artigo consiste em um estudo de caso, de caráter descritivo, escrito em perspectiva histórica, elaborado a partir de métodos de análise documental e revisão bibliográfica sistemática. Assim como parte dos estudos derivados do Programa Gestão Pública e Cidadania, este é um relato descritivo de um caso singular de atuação local que não pretende apontar uma melhor prática. Ao contrário, o que se pretende é descrever um fenômeno, ampliando o conhecimento factual sistemático de um aspecto da realidade ainda pouco explorado pela pesquisa. Como se sabe, um estudo descritivo é relevante quando ainda há mundo a conhecer sobre um fenômeno, quando nossas capacidades explicativas ainda são tímidas e porque é fundamental ao trabalho explicativo posterior (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). Com isso, busca-se a identificação de hipóteses adicionais que revelem eventos e mecanismos explicativos a respeito do surgimento e reprodução da prática analisada, a serem verificadas em estudos futuros.

O método de análise documental utiliza-se de publicações oficiais, entrevistas publicadas, relatórios de pesquisa institucional, *reports* de premiações e outros catalogados no Núcleo de Desenvolvimento Institucional (NDI), departamento da atual Subsecretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), que conserva um considerável acervo sobre a política. A revisão de literatura, por sua vez, parte de alguns trabalhos acadêmicos realizados por praticantes (*e.g.* MACHADO, 2006; BRAGA, 2019) e pesquisadores visitantes (*e.g.* CHAPPEL, 2018), catalogados no NDI, mas vai além, explorando textos canônicos, históricos ou biográficos relacionados.

2. A política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte

VASCONCELOS (2005) situa historicamente a emergência de uma política social de alimentação e nutrição no Brasil no âmbito das mudanças sociais e econômicas ocorridas na década de 1930, em um processo simultâneo de “descoberta científica da fome”, que o autor atribui ao surgimento da ciência da Nutrição e à criação e difusão da prática nutricional, por meio de cursos de formação de nutricionistas (p. 440). O primeiro

curso de Nutrição em Minas Gerais foi instituído pela Universidade Federal de Viçosa em 1976, sendo seguido em 1978 pela Universidade Federal de Ouro Preto. Somente décadas mais tarde seria instituído, em 2004, o bacharelado em Nutrição na Universidade Federal de Minas Gerais, situada no município de Belo Horizonte, sob forte influência das duas experiências pioneiras (VIVEIROS, 2016). Isto não impediu, no entanto, que a capital mineira fosse palco de uma intensa discussão na área do direito à alimentação. Tal efervescência deve-se ao fato de que a história da segurança alimentar também se confunde com a história do movimento sanitário e do saber prático conectado à área da Saúde Pública (VASCONCELLOS, 1999).

No Brasil, o deslocamento da noção prática da medicina pública dos higienistas do século XX, para a concepção mais especializada e administrativa dos sanitários se deu a partir da formação sanitária das Escolas de Saúde Pública. Criada em 1947 pelo então governador, político e médico Juscelino Kubitschek, a Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (hoje ESP/MG, antes ESMIG) teve à frente, por um breve período na década de 80, a socióloga argentina Dora Beatriz Barrancos², que se encontrava em Belo Horizonte na condição de exilada do regime autoritário argentino. Dora dirigiu a ESMIG durante os anos de 1983 e 1984, integrando o Governo de Tancredo Neves. Em sua gestão, Dora promoveu uma série de seminários cujo foco era a realização dos Direitos Humanos, dentre os quais figurava a questão alimentar. Em algumas destas ocasiões, uma economista do Cedeplar-Mg, que recém havia completado seu Doutorado na Universidade de Manchester, no Reino Unido, atraiu atenções com acalorados debates sobre qual seria o papel do Estado na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. Seu nome era Maria Regina Nabuco (VASCONCELLOS, 1999; BARRANCOS, 2017).

Tais discussões que reverberavam nos salões da academia e nos espaços institucionais, entretanto, compõem apenas uma parcela do núcleo sociogenético das políticas de segurança alimentar. Para compreender efetivamente o ambiente do surgimento desta política pública, é preciso romper os limites estatais e envolver as movimentações e reivindicações populares. Nesta breve incursão na história recente,

² A referência à Dora Barrancos e sua importância para os eventos precedentes à criação da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte foram sugeridas pelo Professor José Divino Lopes Filho, do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Minas Gerais, a quem agradecemos. A alusão ao período mencionado aparece em texto de memórias autobiográficas escrito por Barrancos

importa-nos mencionar o Movimento do Custo de Vida (MCV), também chamado de Movimento Contra a Carestia (MCC), ocorrido na década de 70 e início da década de 80.

O MCC originou-se da organização de mulheres em clubes de mães populares na cidade de São Paulo, com apoio da Igreja Católica. Segundo MONTEIRO (2015), a primeira ação do movimento deu-se pela articulação de uma “carta às autoridades” acompanhada de uma pesquisa de preços de alimentos realizada pelas próprias mulheres integrantes em duas diferentes regiões da cidade³. Nos anos seguintes, o MCC realizou coleta de assinaturas e atos públicos, estabelecendo coalizões e recebendo apoio de outros movimentos populares, notadamente o movimento de trabalhadores. Suas reivindicações eram: congelamento de preços dos itens de primeira necessidade, aumento do salário-mínimo, abono para todas as categorias e reforma agrária. Em julho de 1979, foi promovido o 2º Congresso Nacional do Movimento Contra a Carestia em Belo Horizonte⁴, seguido de diversos congressos estaduais, bem como de protestos, que ficaram conhecidos como “marchas das panelas vazias”. A pressão popular culminou no estabelecimento da Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a situação da fome, também chamada de CPI da Fome⁵ (MONTEIRO, 2015; ALVIM, 2016).

Já nesta época, no entanto, o tema do combate à fome figurava com centralidade na agenda nacional e local, ao lado de assuntos como o processo de *impeachment* do primeiro presidente eleito pós redemocratização sob denúncias de corrupção; a alta inflação; e os elevados preços alimentícios. Na região metropolitana de Belo Horizonte, órgãos oficiais estimavam que 382.543 pessoas, o equivalente a 10,53% da população, se encontravam na situação cuja renda familiar alcançava para a compra de, no máximo, uma cesta básica (dados de 1990). A população belorizontina, por sua vez, gastava em média 2,44 salários-mínimos (SM) em alimentação (dados da Pesquisa Orçamentária

³ A referida carta demonstrava um aumento de 69% e 120% no preço dos alimentos, em duas regiões do município de São Paulo, respectivamente, vis-à-vis um aumento de 16% do salário (MONTEIRO, 2015, pp. 207-208). Note-se que a divulgação dos preços da cesta básica tornou-se uma das principais medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, em 1993.

⁴ Depoimentos do 1º Congresso Nacional do MCC dão conta de que o movimento chegou em Belo Horizonte pela ação de um de seus porta vozes, Aurélio Peres, operário, que à época exercia o Mandato de Deputado Federal pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB. Em Belo Horizonte, o movimento organizou-se a partir de bairros, que já se encontravam mais ou menos mobilizados devido a disputas de loteamento, e utilizou-se de *performance* semelhante à realizada em São Paulo, realizando pesquisas e escrevendo cartas ao prefeito e ao governador (MONTEIRO, 2015).

⁵ Anos mais tarde, nova CPI da Fome seria instituída, em 1991, com recomendações de políticas públicas e práticas no âmbito da reforma agrária, da produção agrícola e do abastecimento de alimentos (VASCONCELOS, 2005). Acesso à íntegra do Relatório Final em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BDFAED8747948CA1C73AFB4391440AD.proposicoesWeb2?codteor=1243740&filename=Dossie+-PRC+84/1991+CPIFOM, acesso em 11/02/2021.

Familiar – POF, de 1987) e as famílias que recebiam até 4 SM, em 1996, empenhavam um terço destes recursos nos gastos alimentares. Em 1992, a estimativa de pessoas que dependiam mensalmente do Programa de Suplementação Alimentar (gestantes, nutrizes e crianças menores de 36 meses, pertencentes a famílias de renda de até 2 SM) era de 301.385 mães e 747.995 crianças (LAVINAS e NABUCO, 1992; IPEA, 1993; MAFRA, 2004).

É neste contexto que uma equipe coordenada por Maria Regina Nabuco, especialista em economia agrícola e regional do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), que outrora chamava o Estado à responsabilidade nos debates da ESMIG, reúne-se em 1992 para elaborar o programa de governo do então vereador de Belo Horizonte Patrus Ananias de Sousa. A campanha de Patrus Ananias à Prefeitura de Belo Horizonte, como ele mesmo afirma em entrevistas, foi longa, pautada pela conversa com municípios em diversas regionais, nas quais pôde constatar, dentre outras, a penetrante situação da fome na cidade⁶. Disputando com outros dois ex-prefeitos de Belo Horizonte, Maurício Campos e Sérgio Ferrara, e com o então Deputado Federal Aécio Neves, Patrus é eleito. Ao tomar posse, o prefeito nomeia Maria Regina Nabuco, coordenadora da área de segurança alimentar de seu plano de governo, como Secretária Municipal de Abastecimento, um órgão criado especificamente para tratar do tema no nível do primeiro escalão de governo.

A discussão do abastecimento não era nova no município de Belo Horizonte. Em 1982, a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte realizou um seminário para discutir o abastecimento alimentar na cidade. O resultado foi a recomendação, acatada pela Prefeitura, de criação da Coordenação de Abastecimento, localizada na então Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). Esta coordenação foi responsável pela instituição do Programa de Alimentação do Povo e, pouco depois, Abastecimento a Baixo Custo, antecedentes importantes que seriam incorporados nas ações da SMAB anos mais tarde, e cujo intuito era cumprir com a função principal de regulação do mercado de alimentos. Também nesta coordenação foi criado o primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte, em 1988, que, no entanto, nunca chegou a funcionar devido a um incêndio que destruiu parte dos equipamentos (SANTOS, 2000; MAFRA, 2004; MACHADO, 2006).

⁶ Tempo Hável: Especial Eleições Municipais em BH: 1992, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5HdesGMoyLocOedhKhNZQC?si=M4hJMUC7R5Wn7sv4Tu9gJA>, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

A aposta no enfrentamento à questão da fome em uma capital urbana como Belo Horizonte inspirou-se em três importantes marcos institucionais: (i) O Mapa da Fome, estudo elaborado pelo IPEA em 1993, que revelou o problema em termos cognoscíveis para o Estado; (ii) o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que articulou uma série de compromissos governamentais para sua superação; e (iii) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo e ligado diretamente à Presidência da República, que materializou uma governança estratégica e participativa, com notória mobilização da sociedade civil. Somam-se a estes instrumentos uma expressa inspiração em outras iniciativas locais, em especial às gestões petistas da prefeita Telma de Souza, em Santos, e do prefeito Leonardo Dias Diniz, em João Monlevade (Machado, 2006), bem como diversos estudos conduzidos pela própria Maria Regina Nabuco e pela economista Lena Lavinias, que se debruçaram na análise dos sistemas de abastecimento conduzidos, de um lado, por agentes privados (em especial os supermercados) e, de outro, pelo setor público (LAVINAS e NABUCO, 1992).

Ainda assim, a proposta local foi considerada como ousada à época. Neste desafio, foi de grande importância a construção de uma atuação sistêmica, orgânica e resiliente na área de segurança alimentar. MACHADO (2006) oferece uma revisão compreensiva dos programas criados pela SMAB, que foram à época classificados em três eixos: produção, regulação de mercado e consumo. Do ponto de vista da produção, o tom principal parece ter sido o de estímulo a agricultoras e agricultores por meio da conexão direta com o mercado consumidor de Belo Horizonte. Nessa linha, foram criados os programas **Direto da Roça** (1994) e **Armazém da Roça** (1996) para comercialização de hortifrutigranjeiros e alimentos processados produzidos no campo. Foi criado também o Programa **Campanha da Safra** (1994) que permitia a venda de alimentos sazonais em vias públicas. Outra iniciativa foi a reformulação de um entreposto de abastecimento na capital mineira para que o espaço fosse reservado a pequenos agricultores, além do Programa **Bolsa Verde** (1994) que induziam os donos de restaurantes a comprarem verduras e legumes destes agricultores.

O eixo de produção também buscou fomentar espaços de produção agrícola como forma de uso e ocupação do solo urbano, criando os programas de **Hortas Comunitárias e Hortas Escolares** (1993), além do **Pró-Pomar** (1994), que doava árvores frutíferas para serem plantadas nos quintais das casas de particulares. Foram ainda implantados 04 **Centros de Vivência Agro-ecológica – Cevaes** (1995) em áreas periféricas do município. Estabelecidos em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente

(SMMA) e a Organização Não Governamental Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (Rede), os Cevaes tinham a proposta ousada de promover a educação ambiental das comunidades belorizontinas em chave de contribuição para o empoderamento e construção de comunidades sustentáveis (MACHADO, 2006)

Em que pese a compreensividade da atuação estabelecida, algumas iniciativas logo foram descontinuadas. É o caso do Programa Safra, que em 1997 ficou impossibilitado devido à novas regulações urbanas que impediram o comércio de produtos em veículos nas vias públicas. Outro exemplo é o entreposto de comercialização de produtos de pequenos agricultores, que não logrou estabelecer um formato competitivo frente à capacidade de comercialização oferecida pela Central Estadual de Abastecimento (CEASA – Minas). Os Cevaes, embora instalados até hoje em Belo Horizonte, deixaram de atuar nos moldes inicialmente pretendidos após 1997, ano em que a SMAB abandonou o projeto por discordâncias internas com a SMMA (MACHADO, 2006).

O eixo de regulação de mercado, por sua vez, objetivou induzir a concorrência no mercado privado de comercialização de alimentos, de modo a tornar os preços acessíveis aos consumidores, corrigindo eventuais distorções e garantindo qualidade dos produtos. Este eixo beneficiou-se de algumas atuações já existentes no município de Belo Horizonte, notadamente as **Feiras Livres**, os **Mercados Municipais** e o programa **Alimento a Baixo Custo** (ABC). Todos estes programas eram feitos por meio de parcerias estabelecidas entre a prefeitura e comerciantes, a quem eram concedidas permissões de uso de equipamentos ou vias públicas para a atividade comercial no ramo de alimentos. O Programa ABC, em especial, foi reformulado e ganhou novo direcionamento para a criação de “sacolões”, isto é, equipamentos de comercialização de hortifrutigranjeiros, nas zonas periféricas de Belo Horizonte. Aos permissionários do ABC foram oferecidos terrenos públicos, no qual eles próprios construíram seus galpões. Como contrapartida, os permissionários se comprometiam a oferecer um rol de produtos a um preço limitado, regularmente corrigido pela SMAB (MACHADO, 2006).

No eixo de regulação de mercado foram ainda criados os Programas **Cestão Popular** e **Pesquisa Cesta Básica**. O primeiro funcionava por meio da compra e revenda pela SMAB, a preços subsidiados, de produtos da cesta básica e de higiene e limpeza à população previamente cadastrada de certas áreas do município. Tinham direito ao benefício famílias com renda de até 2 SM por domicílio. Já a Pesquisa Cesta Básica divulgava à população belorizontina os preços médios e mínimos de 45 gêneros alimentícios, de limpeza e higiene, atrelando aos nomes e endereços dos supermercados

que vendiam cada um dos produtos. A divulgação ocorria duas vezes por semana e o programa realizava-se em parceria com o Cedepar-Mg (MACHADO, 2006).

Por fim, no eixo do consumo, as duas principais atuações relacionam-se com a **Alimentação Escolar** (-/1995) e o **Restaurante Popular** (1994). Inspirado na experiência de Santos, a SMAB assume em 1995 a responsabilidade pelo fornecimento da alimentação escolar, que deixa de ser da Secretaria Municipal de Educação. O olhar nutricional da SMAB promoveu a substituição de vários alimentos processados para alimentos *in natura*. À época, ademais, estava sendo promulgada a nova lei de licitações, a famosa Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. A primeira licitação regulada pela legislação na Prefeitura de Belo Horizonte ocorreu justamente na SMAB, com compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Já o Restaurante Popular, como mencionado, existia desde 1988 sem funcionamento, sendo inaugurado em 1994 com o fornecimento de alimentos prontos, aos moldes do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) do Estado-Novo (ver ARANHA, 2020), porém de acesso universal, na linha social baseada em direitos promulgada pela CF-88 (MACHADO, 2006).

Além das atuações mencionadas, foi implantado o Programa **Assistência Alimentar** (1993), que previa a compra e distribuição de gêneros alimentícios, bem como a orientação nutricional para formação de cardápios a diversas entidades conveniadas com a Prefeitura para a prestação de serviços na área da Assistência Social. Outra atuação importante foi a **Educação para o Consumo Alimentar** (1993), programa pelo qual uma equipe de nutricionistas fornecia à população uma série de informações sobre a qualidade e os valores nutritivos dos alimentos. A atuação se dava por oficinas, cartilhas, cursos e até mesmo por um programa de rádio. A mesma equipe ainda oferecia curso para as profissionais responsáveis pelo preparo e elaboração da alimentação escolar, as chamadas cantineiras e merendeiras⁷.

Por fim, a SMAB contou com dois programas de atuação emergencial, o Programa **Prevenção e Combate à Desnutrição** (1993) que distribuía às gestantes, nutrizes e crianças em situação de desnutrição uma “farinha enriquecida” e o Programa de **Distribuição Emergencial de Alimentos** (1993) que fornecia alimentação para famílias e pessoas em situação de risco. Por meio do **Programa de Ações Emergenciais Básicas** (PAEB) da Secretaria Municipal de Assistência Social eram ainda distribuídas cestas

⁷ Conforme registros documentais disponíveis no NDI, em especial o relatório do Planejamento Estratégico Participativo realizado em 2018, que resgata o histórico da política pública pelas palavras de seus servidores.

básicas para famílias “carentes”, adolescentes assistidos e famílias situadas em áreas de risco geológico, em especial no período das chuvas.

Em 2001 foi ainda criado o Programa **Feira Orgânica**, inicialmente em parceria com uma cooperativa de produtos orgânicos locais, e implantadas as ações de qualificação profissional na área da gastronomia, desenvolvidas pela **Cozinha Pedagógica Josefina Costa** e pela **Padaria Escola Nicola Calicchio** instaladas no ano 2000 no Mercado Popular da Lagoinha.

À esta época, a Prefeitura de Belo Horizonte já estava sob o comando do Prefeito Célio de Castro, que foi Vice-Prefeito de Patrus Ananias. Apesar da proximidade entre ambos, o Partido dos Trabalhadores lançou candidato próprio nas eleições de 1996, vindo a apoiar Célio de Castro apenas no 2º turno⁸, contra o candidato Amílcar Martins. Se esta ruptura temporária causou algum impacto na continuidade das ações de segurança alimentar, este não pode ser considerado significativo (MACHADO, 2006).

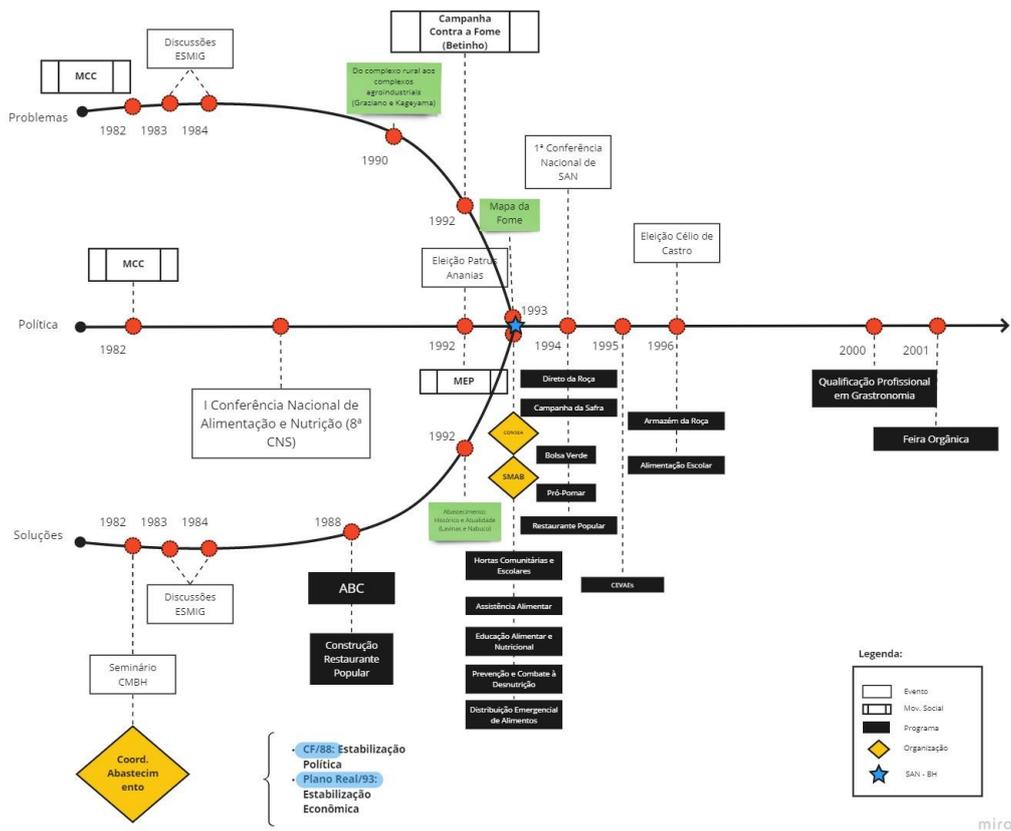
Importante notar, no entanto, a incorporação pela SMAB de atuações institucionais nos moldes de programas anteriormente desenvolvidos no país, como os Restaurantes Populares inicialmente criados pelo SAPS e algumas atuações do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), notadamente a suplementação alimentar. Vale também destacar a apropriação da pesquisa de preço dos alimentos como instrumento institucional de regulação de mercado, em linha com teorias econômicas certamente estudadas no Cedeplar-Mg, mas também em ressignificação da performance usada pelo MCC. Cabe ainda o destaque dos programas de comercialização de alimentos de agricultores familiares, notadamente do Direto da Roça, que surge em momento semelhante à criação do PRONAF no governo federal. A figura 01 ilustra alguns dos principais eventos descritos até o momento.

As gestões de Fernando Pimentel (PT), primeiramente como vice-prefeito de Célio de Castro quando da sua reeleição em 2000 - mas que acabou atuando interinamente, devido ao licenciamento de Célio por razões de saúde - em seguida como prefeito (2005-2008) e os dois primeiros anos da gestão Márcio Lacerda (PSB) demarcam um novo momento de atuação da política municipal de segurança alimentar e nutricional.

⁸ À época não era permitida a reeleição, de maneira que a campanha de Célio de Castro pautou-se pela continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela gestão de Patrus Ananias, do qual Célio foi Vice-Prefeito, ao passo que a Campanha de Virgílio Guimarães (PT) não conseguiu se apropriar adequadamente deste legado, apesar de ter como vice Maria Regina Nabuco, que esteve à frente da SMAB. Vide Tempo Hável - Especial Eleições Municipais em BH: 1996, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/6IEe0SI1WWfTn7lSqPmTqa?si=t-hqrWCTQROVUSUTdQ4w6Q>, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

Interessante notar que Márcio Lacerda foi um candidato a prefeito apoiado tanto por Fernando Pimentel, quanto pelo à época governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB). Sem embargo, a gestão de Márcio Lacerda rapidamente se dividiu devido a disputas políticas, sendo popularmente conhecida como gestão das *facas longas*. O período também coincidiu em grande medida com a gestão de Lula, no Governo Federal, que foi marcada pelo combate à fome, primeiramente através do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), liderado por José Graziano da Silva, em seguida pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), liderado pelo então deputado federal e ex-prefeito da capital mineira Patrus Ananias.

Figura 1 – Eventos iniciais da política de Segurança Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria

Neste momento, no âmbito local, houve alguma expansão das ações de segurança alimentar e nutricional, notadamente a inauguração de mais três unidades do **Restaurante Popular**, na área hospitalar do Bairro Santa Efigênia (2004), no bairro Venda Nova (2008) e no Barreiro (2010). Todos os projetos contaram com algum tipo de

financiamento do governo federal, oriundo do Programa Fome Zero (PFZ). Também contou apoio do PFZ a implantação do **Banco de Alimentos** (2003), equipamento destinado a diminuição do desperdício de alimentos, recebendo, triando e encaminhando para instituições socioassistenciais doações de alimentos inaptos para a comercialização, mas aptos para o consumo, sobretudo oriundos de grandes redes de supermercados⁹.

Ainda no período, a então Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), que veio a substituir a SMAB após uma reforma administrativa ocorrida no ano 2000, recebeu um importante prêmio internacional, o Políticas do Futuro, concedido pela ONG alemã World Future Council, em sua edição de 2009. A premiação resultou em uma publicação internacional, a partir da qual a iniciativa de Belo Horizonte tornar-se-ia conhecida mundialmente¹⁰. O reconhecimento internacional da experiência local de segurança alimentar, além de exigir que a equipe da política pública estivesse sempre preparada para organizar informações sobre eixos de atuação, programas e serviços de forma que estas fossem comunicadas em eventos internacionais e nacionais de grande alcance, também legava certa credibilidade à atuação da SMASAN, que a tornava, senão prioritária, ao menos blindada de certas decisões alocativas em um cenário de crescente restrição fiscal.

Finalmente, houve em 2003 a criação do **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional** (COMUSAN). O reestabelecimento do Conselho era uma condição para o acesso do município aos recursos do PFZ, mais um sinal de coordenação interfederativa como elemento de indução de políticas públicas à época. Destaca-se, sem embargo, que a ideia de segurança alimentar e nutricional, tal como articulada no governo federal, deu-se eminentemente a partir de uma escolha por uma atuação transversal, não localizada em uma organização específica. Este modelo é substancialmente diferente do formato de coordenação adotado em Belo Horizonte, cuja coordenação da política concentrou-se em órgão próprio¹¹.

A gestão do Prefeito Márcio Lacerda, após ruptura com o PT, imprimiu um olhar de solidez fiscal no município, sem grandes expansões das políticas sociais. Trata-se de um período difícil, de fechamento de alguns serviços da política de segurança alimentar,

⁹ Conforme registros documentais disponíveis no NDI.

¹⁰ Disponível em: https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2009_Future_Policy_Award.pdf, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

¹¹ Para uma discussão entre o modelo intersetorial proposto no âmbito federal por articuladores como MALUF (2005) e os modelos municipais de Santos e Belo Horizonte, ancorados em órgão próprio, ver MACHADO (2006, p. 47).

como parte dos Restaurantes Populares, bem como de maior dependência dos repasses e do financiamento voluntário do governo federal. Este, no entanto, também vivenciou uma grave crise fiscal e política, que resultou no impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016. Ainda assim, podem-se destacar algumas iniciativas na área de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte, como a abertura de um concurso público para a área de Engenheiro Agrônomo, ligado à SMMA, mas que devido a articulações internas a SMASAN conseguiu chamar dois profissionais, reforçando a área de produção, até o momento sem uma carreira própria¹².

Outras atuações importantes foram a publicação do **Guia do Educador – promovendo a educação alimentar e nutricional nas escolas**¹³, elaborado pela equipe de Educação Alimentar e Nutricional que ganhou relativa notoriedade em âmbito nacional. Esta mesma equipe também foi premiada pelo **Prêmio Nutrir**, promovido pela Nestlé, em 2015, que trouxe parte das ações para o formato online a partir de uma plataforma de Ensino à Distância. Além disso, foi inaugurado, também em 2015, o **Centro de Referência em Segurança Alimentar (CRESAN)**, que incorporava as ações do Mercado da Lagoinha e de EAN.

Do ponto de vista internacional, o ano de 2015 foi marcado por uma importante articulação de atuações locais ligadas à área de segurança alimentar e nutricional, o Pacto de Milão. Originado por iniciativa do Prefeito de Milão, o Pacto promove um framework de ações com as quais se comprometem as cidades signatárias. Dado o amplo conhecimento internacional da iniciativa de Belo Horizonte, a cidade foi uma das convidadas de honra para a assinatura inicial (CANDEL, 2020), uma vez mais elevando o status da política pública aos olhos das autoridades locais.

Finalmente, com a eleição do Prefeito Alexandre Kalil, há um convite para que Patrus Ananias articule uma equipe para composição da área de assistência social e segurança alimentar da Prefeitura municipal¹⁴. A então recém-criada Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) é assumida por uma jovem gestora chamada Maíra Colares, formada em Serviço Social pela PUC-MG e que havia sido Chefe de Gabinete do Deputado Estadual André Quintão,

¹² Diferentemente da área de Nutrição, cujo primeiro concurso data de 1995. Ver Braga (2019).

¹³ Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2018/documentos/guia_do_educador_pdf_versao_site.pdf, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

¹⁴ “Chega de Pá Pá Pá”. Reportagem de Karla Monteiro, com base em entrevista concedida por Alexandre Kalil à Revista Piauí, Edição 177, Junho de 2021, disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/chega-de-pa-pa-pa/>, acesso em 16/07/2021.

do mesmo grupo político de Ananias. Colares também havia exercido cargos no Executivo, notadamente de Superintendente Estadual da Política de Assistência Social, na gestão de André Quintão à frente da Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais.

Colares estabeleceu uma equipe composta por burocratas e ativistas da segurança alimentar, com atuação histórica na área. Liderada por Darklane Rodrigues, tal equipe pautou-se pelo fortalecimento gradativo dos três eixos estruturadores da política pública: produção, regulação de mercado e consumo. De forma geral, houve um resgate de algumas intenções originais da segurança alimentar, como a promoção de tecnologias sociais de auto-organização de produtor, com ênfase na agroecologia, como é o caso do **Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana**, ou ainda o restabelecimento de um entreposto para comercialização de gêneros da agricultura familiar, como é o caso da **Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana**. Houve ainda uma renovada atuação na área da gastronomia, vinculada ao **Centro de Referência da Segurança Alimentar e Nutricional**¹⁵.

Destaca-se, ademais, a reabertura dos serviços e dos equipamentos dos **Restaurantes Populares**, a renovação dos cardápios da **Assistência Alimentar e Alimentação Escolar**, a renovação de todos os editais de permissionários da área de regulação de mercado e a criação de diversas iniciativas intersetoriais, em parceria com outros órgãos. Até mesmo as **concessões dos mercados municipais**, embora constituam novidade no âmbito da política municipal de segurança alimentar, não podem ser consideradas estranhas à governança híbrida estabelecida desde 1993, sobretudo com parcerias privadas no âmbito do abastecimento¹⁶.

De maneira geral, no entanto, as inovações e mudanças se deram de forma incremental, em chave de continuidade ao trabalho iniciado na origem da política municipal de segurança alimentar pela SMAB, em 1993. Trabalho este, aliás, que perpassa toda a trajetória de 28 anos de atuação da segurança alimentar no município.

3. Considerações finais

O presente texto analisou descritivamente a trajetória da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, com o intuito de elaborar novas hipóteses que permitam a compreensão de sua longevidade, em chave de contribuição

¹⁵ Conforme registros documentais disponíveis no NDI.

¹⁶ <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/aberto-edital-de-licitacao-que-permite-revitalizacao-dos-mercados-municipais>, acesso em 16/07/2021.

para um renovado olhar ao âmbito local enquanto lócus de experiências inovadoras de médio alcance. A política em questão nasce em meio a um prolífico ambiente de inovações locais existente na década de 90, que ocorre em paralelo com o arranjo institucional de descentralização mediante indução pelo centro: *modus operandi* por excelência das políticas sociais no Brasil.

A trajetória descrita permite elencar ao menos três elementos adicionais aos já trazidos pelas hipóteses *kingdonianas* (janela de oportunidades) e *piersonianas*¹⁷ (dependência de trajetória) articuladas pela literatura para explicar o surgimento (CHAPPEL, 2018) e a reprodução da política (MACHADO, 2006). Primeiramente, cabe ressaltar que a segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte incorpora em diversos momentos instrumentos e metodologias desenvolvidas na sociedade civil, incluída a universidade, o que indica um rico ambiente de troca erigido na permeabilidade do Estado, em sua faceta local. Em segundo lugar, tal ambiente parece girar em torno de uma burocracia que, apesar de não possuir uma carreira própria, demonstra capacidades bem desenvolvidas e opera com certa autonomia. Um terceiro elemento é constituído pela diversidade dos arranjos de prestação dos serviços (direta, regulação, parcerias etc.). Esse aspecto pode denotar a presença de uma governança multifocal (SPINK et al., 1999), mas também a reapropriação e transformação de instrumentos (MAHONEY e THELEN, 2010) pela ação local.

Embora a verificação destas hipóteses fuja ao escopo do presente trabalho, cabe por derradeiro resgatar o *insight* particularmente inspirador de Peter Spink, Marta Farah¹⁸ e todos os pesquisadores que contribuíram para a realização do Programa Gestão Pública e Cidadania na década de 90. Não se trata de “interpretar idealisticamente” os resultados encontrados, atribuindo ao âmbito local uma aura de “novo comunitarismo com contornos de uma ampla solidariedade”. Nem tampouco de negar os inúmeros efeitos positivos gerados pela descentralização dependente do centro, impulsionada nas últimas décadas pela máquina do governo federal. Trata-se, senão, de revelar e refletir criticamente sobre quais possíveis contribuições podem ser oferecidas ao arranjo institucional predominante pelo modelo de governança local. Um modelo, diga-se de passagem, concreto, empiricamente verificável, cujos êxitos e falhas desafiam alguns pressupostos basilares da descentralização vigente.

¹⁷ Em referência a PIERSON (1993)

¹⁸ Sobre inovações municipais, ver também FARAH (2008).

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. 2005, n. 24, pp. 41-67.
- ALVIM, D. H. *Mobilizações contra a fome no Brasil: 1978-1988*. Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.
- ARANHA, A. *Estado Em Ação: Ideias, Atores e Instituições no Enfrentamento da Fome e da Extrema Pobreza no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, 2020.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- BARRANCOS, D. Mi recorrido hasta la historiografía de las mujeres. *Descentrada*, 1 (1), 2017.
- BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Uerj, 2011.
- BICHIR, R; SIMONI, S; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2020, v. 35, n. 102.
- BRAGA, A. S. C. A política de segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte: a inserção do nutricionista em uma política pública local. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, FJP, 2019.
- Brasília/DF: CONSEA, Presidência da República, 2005.
- CANDEL, J. J. L. What's on the menu? A global assessment of MUFPP signatory cities' food strategies, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44:7, 2020, 919-946.
- CHAPPELL, M. *Beginning to End Hunger: Food and the Environment in Belo Horizonte, Brazil, and Beyond*. Oakland, California: University of California Press, 2018.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*. 2008, v. 15, n. 45, pp. 107-126.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Peliano, A. M. T. M. (Coord.). Brasília, 1993.
- KING, G; KEOHANE, R. O; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, 1994.
- LAVINAS, L; NABUCO, M. R. *Abastecimento: Histórico e Atualidade*. Relatório Parcial V da Pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo, UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1992.
- MACHADO, M. *Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos/SP: Uma visão sobre continuidade e mudança*. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

- MAFRA, L. A. S. *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2004.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A. *A theory of gradual institutional change*. In J. Mahoney & K. A. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MALUF, R. Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.
- MONTEIRO, T. W. N. G. *'Como pode um povo vivo viver nesta carestia': o movimento do custo de vida em São Paulo (1973-1982)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- PIERSON, P. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45, no. 4, 1993, pp. 595-628.
- SANTOS, S.M.C. Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte. IN: Farah, M. F. S., Barboza, H. B. [Orgs.]. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- SPINK P. K; CLEMENTE R; KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo. *Revista de Administração*, São Paulo, 34, 1, 1999, pp. 61-69.
- VASCONCELLOS, M. P. C. *Os (des) caminhos da formação sanitária e os direitos sociais: uma reflexão a partir da Escola de Saúde de Minas Gerais*. Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- VASCONCELOS, F.F.A.G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. Campinas/SP: v.18, nº 4, 2005.
- VIVEIROS, A. *O processo de criação do Curso de Nutrição (1999-2004) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.