

# De Volta ao Mapa da Fome no Brasil: Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte

*Back to the Hunger Map in Brazil: Relearning from local innovation based on Belo Horizonte's food security policy*

Bruno Dias Magalhães<sup>1</sup>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6759-6249>; Fernando Souza Coelho<sup>2</sup>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2803-0722>

1. Graduado em Administração Pública. Belo Horizonte, MG, Brasil. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela USP. Doutorando em Ciência Política pela UFMG. Professor da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro - EG-FJP. Fundação João Pinheiro (FJP-MG), Brasil. E-mail: [bruno.magalhaes@fjp.mg.gov.br](mailto:bruno.magalhaes@fjp.mg.gov.br)

2. Doutor e Mestre em Administração Pública pela FGV-SPP. Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo - EACH-USP. Universidade de São Paulo (USP), Brasil. E-mail: [fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)

## Resumo

Em uma conjuntura de retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU, este artigo joga luz na trajetória de quase 30 anos da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte (BH), aventando uma (re)aprendizagem em torno de soluções alternativas a partir de inovações locais. Metodologicamente, a investigação é um estudo de caso que integra a revisão bibliográfica com a análise documental para identificar hipóteses complementares sobre a gênese e o processo de (re)produção dessa política pública municipal que serviu de referência acadêmica e outrora inspirou ações governamentais estruturantes na União. Partindo das abordagens dos múltiplos fluxos e do *feedback* de políticas públicas, o estudo considera a interpenetração da administração pública e da sociedade civil para sugerir novos mecanismos explicativos, cuja aplicabilidade geral pode ser verificada em estudos futuros de modo a orientar o planejamento de políticas públicas. São eles: a transformação das inovações sociais em instrumentos de política pública, o papel desempenhado por uma burocracia autônoma, competente e estabelecida e o hibridismo institucional da prestação de serviços.

**Palavras-chave:** governança local, governos municipais, segurança alimentar e nutricional

## Abstract

At a time of Brazil's return to the UN Hunger Map, this paper focus on the almost 30-year-long trajectory of Belo Horizonte's (BH) food security policy, suggesting a relearning from alternative solutions brought about by local innovations. Methodologically, the inquiry is a case study that integrates bibliography revision and documental analysis to identify hypothesis complementary about the genesis and (re)production process of such a policy, which have been a stablished academic reference and inspirational experience to structural national initiatives on the topic. Having the multiple streams and policy feedback approaches as a starting point, the study takes into account the interpenetration between the state and civil society to suggest new explaining mechanisms, whose general application may be verified in future research in order to orient policy planning. The mechanisms are: the transformation of social innovations in policy instruments, the role played by an autonomous, competent and stablished bureaucracy, and the institutional hybridism in service provision.

**Keywords:** local governance, municipal government, food security

**Citação:** Magalhães, B.D., & Coelho, F.S. (2023). Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte. *Gestão & Regionalidade*, 39, e20238622. <https://doi.org/10.13037/gr.vol39.e20238622>



## 1 Introdução

Este artigo justapõe o problema público da fome e da insegurança alimentar nutricional agravado em nosso país no triênio 2020-2022, com soluções para tal, organizadas no passado como política pública local e referenciadas como inovadoras, que permanecem e servem: (i) por um lado, de base para o (re)conhecimento de boas práticas de governos subnacionais; e (ii), por outro, de instância de (re)aprendizagem que pode (e deve) inspirar ideias e proposições para a retomada de uma agenda macrogovernamental no Estado brasileiro nesse *front*. Eis, neste caso, a política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte.

Para contextualizar este cotejamento entre o retorno do Brasil ao “Mapa da Fome” da FAO/ONU na atualidade (com cerca de 33 milhões de pessoas em situação de fome<sup>1</sup>) com as inovações locais – da política belo-horizontina – que advêm do passado e contribuem para enfrentar, territorialmente, tal crise, rememoremos o Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC) do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP).

Criado em 1996, o GPC da FGV-SP consistiu na organização de um concurso anual de premiação de práticas inovadoras de governos subnacionais e territórios indígenas – tendo o BNDES e a Fundação Ford como parceiros. Ao todo, foram realizadas 10 edições (1996 a 2005), das quais surgiram inúmeros estudos, análises e disseminações de ações de gestão pública local e um banco de experiências com mais de 8.000 iniciativas registradas<sup>2</sup>. A análise de dados conduzida por pesquisadores de tal programa – ver Spink *et al* (1999) – mostrou um perfil municipal disposto a superar problemas de forma inovadora, frequentemente com recursos próprios (e tecnologias sociais) e por meio de coproduções, mediante ideias próprias ou pela adaptação de outras práticas ao “jeito” local, não raro com apoio político suprapartidário e um processo com continuidade administrativa. Em um período em que a academia de administração pública brasileira jogava luzes nas reformas macroestruturais que ocorriam na União (por exemplo, o Plano Real e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado), o GPC buscou catalogar as inovações incrementais, de impacto territorial, que recorrentemente passavam despercebidas do radar político nacional e dos holofotes midiáticos.

Em adição, alertavam 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).

Decorridos mais de 25 anos do início do Programa Gestão Pública e Cidadania, as reformas das políticas sociais, iniciadas com a Constituição Federal de 1988 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, frisa-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, limita-se à noção de “contexto de implementação”, com reduzida capacidade de formulação própria.

Desde 2014, no entanto, com o governo federal em grave crise fiscal e política, e mais recentemente sob uma gestão no Palácio do Planalto (2019-2022) que mostrou pouca disposição e capacidade para a coordenação de ações públicas na federação, as iniciativas subnacionais voltaram a se destacar como “última esperança” ou como promessa de inovação com capacidade para transcender o alcance local/regional. Durante a pandemia da Covid-19, por exemplo, foi o caso da vacina CoronaVac produzida pelo Instituto Butantan do Governo do Estado de São Paulo em parceria com a fabricante de medicamentos chinesa Sinovac Biotech, ou ainda das adoções de medidas de isolamento social por parte do Poder local, dentre outras inúmeras ações que foram levadas a cabo e bom termo pelos governos subnacionais, isoladamente ou em arranjos colaborativos como os consórcios públicos.

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 mecanismos institucionais, este artigo analisa um caso emblemático de política social municipal, qual seja: 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 por três importantes razões: (i) não integra explicitamente 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 nos anos noventa ocorre em âmbito eminentemente municipal, antecedendo em mais de uma década a institucionalização desta política no âmbito federal; e (iii) possui uma trajetória de quase 30 anos de atuação ininterrupta<sup>3</sup>.

A investigação parte de hipóteses exploradas em trabalhos anteriores, tais como: que a criação em 1993 da Secretaria Municipal de Abastecimento (Smab) teve contornos tipicamente *kingdonianos* (Chappel, 2018); que o êxito de suas ações iniciais legou certa dependência de trajetória aos anos seguintes (Machado, 2006); e que estes contaram ainda com a indução de coordenação do âmbito federal, notadamente após a criação do Programa Fome Zero (*Ibidem*).

Metodologicamente, o artigo consiste em um estudo de caso, de caráter descritivo, escrito em perspectiva histórica, elaborado a partir de métodos de revisão bibliográfica e análise documental. 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 sistêmico de um aspecto da realidade ainda pouco explorado pela literatura. Como se sabe, um estudo descritivo é relevante quando ainda há muito a se conhecer sobre um fenômeno, quando nossas capacidades explicativas ainda são acanhadas e porque é fundamental ao trabalho explicativo posterior (King, Keohane, & Verba, 1994). Assim, buscase a identificação de hipóteses adicionais que revelem eventos e mecanismos explicativos a respeito da gênese e (re)produção da política pública em análise, a serem verificadas em estudos futuros.

O método de investigação documental ampara-se em 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 considerável acervo histórico. A revisão de literatura, por sua vez, parte de 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. A triangulação dessas fontes secundárias resultou, a seguir, em um compêndio da trajetória da política municipal de segurança alimentar belo-horizontina.

## 2 A política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte revisitada

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 sanitarista e do saber prático conectado à área da Saúde Pública (Vasconcellos, 1999).

No Brasil, o deslocamento da noção prática da medicina pública dos higienistas para a concepção mais especializada e administrativa dos sanitaristas se deu a partir da formação promovida nas Escolas de Saúde Pública. Criada em 1947 pelo então governador e médico Juscelino Kubitschek, a Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (hoje ESP/MG, antes ESMIG) teve à frente, por um breve período nos anos 1980, a socióloga argentina Dora Beatriz Barrancos<sup>4</sup>, 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 o papel da saúde na realização dos Direitos Humanos, dentre os quais figurava a questão alimentar. Em algumas destas ocasiões, uma economista do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFGM), que recém havia completado seu doutorado na Universidade de Manchester, no Reino Unido, atraiu atenções com acalorados debates sobre as competências do estado na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. Seu nome era Maria Regina Nabuco (Barrancos, 2017).

Tais discussões, que reverberavam nos salões da academia e nos espaços institucionais, entretanto, compõem apenas uma parcela do núcleo sociogenético da política de segurança alimentar na cidade de Belo Horizonte. Para compreender efetivamente o ambiente que ensejou o surgimento do que viria a ser uma das iniciativas municipais mais longevas no campo alimentar, é preciso romper os limites estatais e envolver as movimentações e reivindicações populares. Nesta breve incursão na história recente, importa-nos mencionar o Movimento do Custo de Vida (MCV), também chamado de Movimento Contra a Carestia (MCC), ocorrido nos anos 1970 e início da década de oitenta.

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 cidade<sup>5</sup>. 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 Horizonte<sup>6</sup>, 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 Fome<sup>7</sup> (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 após a redemocratização, na esteira de denúncias de corrupção; o retorno da alta inflação na sequência do Plano Collor; 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 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 (Lavinhas & Nabuco, 1992; IPEA, 1993; Mafra, 2004).

É neste contexto que uma equipe coordenada por Maria Regina Nabuco se reúne para elaborar o programa de governo do então vereador Patrus Ananias de Sousa, que se lançava pela primeira vez ao cargo de prefeito municipal. A campanha de Patrus Ananias, como ele mesmo afirma em entrevistas, foi longa, pautada pela conversa com munícipes em diversas regionais, nas quais pôde constatar, dentre outras, a penetrante situação da fome na cidade<sup>8</sup>. 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 Nabuco – que outrora chamava o estado à responsabilidade alimentar nos debates da ESMIG – para o cargo de Secretária Municipal de Abastecimento. Pela primeira vez, portanto, a temática alçava-se ao status de primeiro escalão, com órgão dedicado, conduzido por uma especialista de atuação técnico-política.

O abastecimento, contudo, não era um problema inteiramente novo no município de Belo Horizonte. Em 1982, a Câmara Municipal de Vereadores realizou um seminário para discutir a temática na cidade. O resultado foi a recomendação, acatada pela Prefeitura, da 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 institucionais 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; Machado, 2006).

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 e arenas 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, 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 (Lavinias & 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 induzia os donos de restaurantes a comprarem verduras e legumes cultivados pela agricultura familiar.

O eixo de produção também buscou fomentar espaços agrícolas como forma de uso e ocupação do solo urbano, criando os programas de **Hortas Comunitárias** e **Hortas Escolares** (1993), além do **Pró-Pomar** (1994). Este último amparava-se na doação de árvores frutíferas para serem plantadas nos quintais das casas 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 de promover a educação ambiental e a construção de comunidades sustentáveis (Machado, 2006). O quadro 1, abaixo, sintetiza os programas, classificando-os por tipo principal de governança<sup>9</sup>.

**Quadro 1** – Programas e iniciativas da Smab para o eixo de produção

Eixo	Programa/iniciativa	Descrição	Tipo de governança
Produção	Direto da Roça	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores	Parceria por instrumento de convênio ou similar
	Armazém da roça	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores	Parceria por instrumento de convênio ou similar
	Campanha da Safra	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores	Parceria por instrumento de convênio ou similar
	Bolsa Verde	Intermediação entre produtores e restaurantes	Redes não hierárquicas com restaurantes e produtores

	Hortas Comunitárias e Hortas Escolares	Implantação de unidades produtivas	Redes não hierárquicas entre produtores, sociedade civil e agentes institucionais
	Centros de Vivência Agroecológica	Promoção de educação ambiental e de comunidades sustentáveis	Redes não hierárquicas com a sociedade civil

Fonte: Elaboração própria

Em que pese a perspicácia 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, em parceria com o Cedeplar-UFMG (Machado, 2006). O quadro 2 realiza a síntese e classificação dos programas.

**Quadro 2** – Programas e iniciativas da Smab para o eixo de regulação de mercado

Eixo	Programa/iniciativa	Descrição	Tipo de governança
Regulação de mercado	Feiras livres	Comercialização de gêneros alimentícios e alimentos por comerciantes	Parceria por instrumento de convênio ou similar

	Mercados Municipais	Comercialização de gêneros alimentícios, alimentos e outros por comerciantes	Parceria por instrumento de convênio ou similar
	Alimento a Baixo Custo	Comercialização de gêneros alimentícios por comerciantes	Parceria por instrumento de convênio ou similar
	Cestão Popular	Comercialização subsidiada de gêneros alimentícios, higiene e limpeza pelo poder público	Prestação direta
	Pesquisa Cesta Básica	Divulgação de preços de gêneros alimentícios, de limpeza e higiene	Parceria por instrumento de convênio ou similar

**Fonte:** Elaboração própria

Por fim, no eixo do consumo, as duas principais atuações relacionam-se com a **Alimentação Escolar** (-/1995) e o **Restaurante Popular** (1994). Inspirada 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*. 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 Constituição Federal de 1988.

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 merendeiras<sup>10</sup>.

A Smab ainda contou com dois programas de atuação emergencial, o Programa **Prevenção e Combate à Desnutrição** (1993) que distribuía às gestantes, nutrizas 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 básicas para famílias “carentes”, adolescentes assistidos e famílias situadas em áreas de risco geológico, em especial no período das chuvas. O quadro 3 realiza a síntese e classificação dos programas.

**Quadro 3** – Programas e iniciativas da Smab para o eixo de regulação de mercado

Eixo	Programa/iniciativa	Descrição	Tipo de governança
Consumo	Alimentação Escolar	Fornecimento de refeições nas escolas	Prestação direta
	Restaurante Popular	Fornecimento de refeições a preço subsidiado para o público em geral	Prestação direta



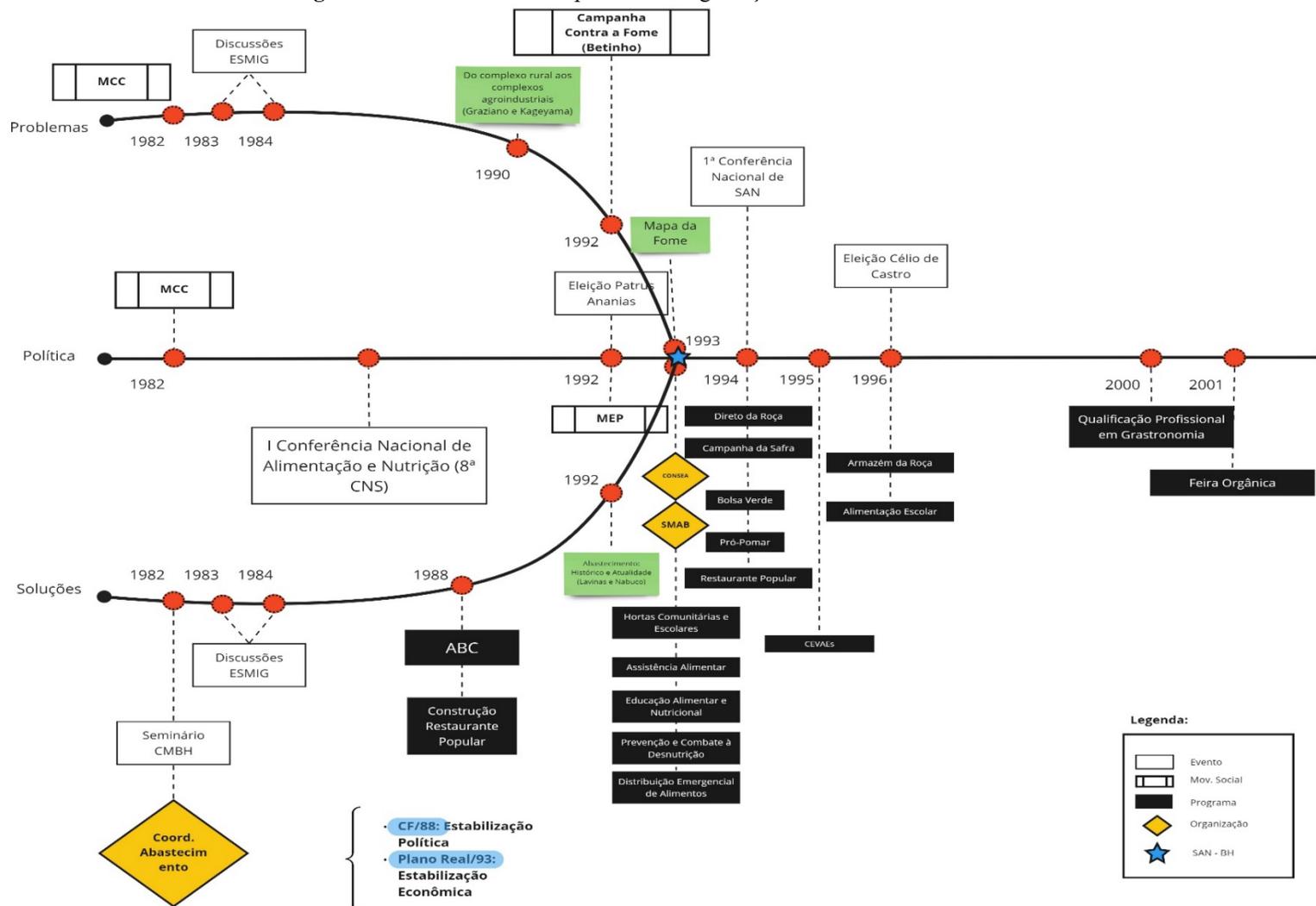
	Assistência Alimentar	Fornecimento de refeições nos equipamentos socioassistenciais	Prestação direta
	Educação para o Consumo Alimentar	Promoção de informação e formação sobre segurança alimentar e nutricional	Prestação direta
	Prevenção e Combate à Desnutrição	Distribuição de farinha enriquecida a gestantes, nutrízes e crianças em situação de desnutrição	Prestação direta
	Distribuição Emergencial de Alimentos	Fornecimento de refeições para famílias e pessoas em situação de risco	Prestação direta
	Programa de Ações Emergenciais Básicas	Fornecimento de cestas básicas para famílias vulneráveis	Prestação direta

Fonte: Elaboração própria

Em 2001 foi 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. Nessa 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 turno<sup>11</sup>, contra o candidato Amílcar Martins. Se esta ruptura temporária chegou a causar algum impacto na continuidade das ações de segurança alimentar, este não pode ser considerado significativo, o que indica a continuidade das ações iniciais mesmo em um cenário de competição política.

A seguir, a figura 1, a título de síntese, ilustra cronologicamente alguns dos principais eventos descritos até o momento, demarcando os eventos iniciais de tal política, pela confluência entre problemas, soluções e condições favoráveis em uma *policy window* – na acepção *Kingdoniana* da abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 2003).

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



Fonte: Elaboração própria

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. 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 (PT), 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.

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 à 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 supermercados.

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 mundialmente<sup>12</sup>. 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, no entanto, 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 próprio<sup>13</sup>.

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 de fechamento de alguns serviços da política de segurança alimentar, como parte dos Restaurantes Populares, bem como de maior dependência dos repasses e do financiamento voluntário do governo federal. Este, porém, 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 o cargo 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 própria<sup>14</sup>.

Outras atuações importantes foram a publicação do **Guia do Educador – promovendo a educação alimentar e nutricional nas escolas**<sup>15</sup>, 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 municipal<sup>16</sup>. 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 e que havia sido chefe de gabinete do deputado estadual André Quintão, aliado de Ananias. 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 do 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**.

Ressalta-se, finalmente, 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 abastecimento<sup>17</sup>. 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 quase 30 anos de atuação da segurança alimentar no município. O quadro 4 sintetiza e classifica os programas surgidos após o período inicial da Smab, conforme o principal tipo de governança utilizada.

**Quadro 4** – Programas e iniciativas da Smab para o eixo de regulação de mercado

Eixo	Programa/iniciativa	Descrição	Tipo de governança
Regulação de Mercado	Feira Orgânica	Comercialização de gêneros alimentícios orgânicos por cooperativa de produtores	Parceria por instrumento de convênio ou similar

Eixo	Programa/iniciativa	Descrição	Tipo de governança
Consumo	Banco de Alimentos	Realiza a triagem e doação de alimentos aptos para o consumo	Rede não hierárquica com doadores e beneficiários de alimentos
Consumo	Centro de Referência em Segurança Alimentar	Formação e qualificação profissional	Prestação direta
Produção	Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana	Certificação orgânica por pares, a partir de uma cooperativa	Rede não hierárquica de produtores e organizações
Regulação de mercado	Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana	Centro logístico para comercialização de alimentos da agricultura familiar	Parceria por instrumento de convênio ou similar
Regulação de mercado	Mercados Municipais	Atividades de mercado, com comercialização de gêneros alimentícios, bebidas, refeições e outras, incluindo atividades culturais	Parceria por instrumento de concessão

Fonte: Elaboração própria

Na sequência, a partir do percurso revisitado nesta seção, apresentam-se novos pressupostos interpretativos na tentativa de explicar a longevidade da política belo-horizontina.

### 3 Abordagens *kingdonianas* e *piersonianas* da segurança alimentar de Belo Horizonte à luz da governança local: novos pressupostos interpretativos

A literatura sobre o caso de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte explica sua excepcionalidade no cenário nacional com base no mecanismo de dependência de trajetória gerado por uma série de fatores atrelados ao momento de gênese e consolidação dessa política pública. Tal momento teria ocorrido a partir de uma janela de oportunidades surgida na década de 1990, em que a temática da fome havia ganhado notório espaço na agenda política nacional e local. Neste então, uma empreendedora de políticas públicas emergiu em posição privilegiada para unificar os múltiplos fluxos (político, de problemas e de soluções) existentes, dando início a uma forte e duradoura iniciativa (Chappel, 2018). A partir desta ocorrência singular, a política municipal teria se prolongado no tempo por meio de mecanismos de dependência de trajetória sustentados por efeitos de *feedback* e consolidação de práticas e rotinas. Estes efeitos, finalmente, teriam sido complementados pela institucionalização das iniciativas por meio de leis e decretos, ampliando a sustentabilidade dos programas frente a disputas políticas (Machado, 2006). A estes modelos analíticos complementares, denominamos explicações *kingdoniana* e *piersoniana*, uma vez que mobilizam elementos da teoria de múltiplos fluxos elaborada por John Kingdon (2003) e da análise da política no tempo formulada por Paul Pierson (1993).

Reafirmando o poder heurístico desta explicação canônica, argumentamos que um olhar voltado para a governança local nos permite cogitar inferências causais adicionais, que auxiliam a compreender mais amiúde as dinâmicas de criação e reprodução de políticas públicas *in situ*. Ao fazê-lo, não buscamos a generalização analítica, mas sim uma exploração granular de

identificação de mecanismos, dinâmicas e relações locais, capazes de jogar luz em um processo de institucionalização e construção de capacidades que – sem negar as interconexões federativas – não se respalde exclusivamente na indução verticalizada de coordenação.

O primeiro aspecto que aparece recorrentemente na trajetória analisada é a incorporação, pela política de segurança alimentar belorizontina, de instrumentos desenvolvidos alhures, não só nos programas públicos testados anteriormente, mas também nas dinâmicas próprias da atuação da sociedade civil. Neste processo, há uma notória adaptação das iniciativas aos contornos dos problemas e objetivos contextuais. É o caso, por exemplo, dos restaurantes populares, inicialmente criados pelo Saps, que ressurgem com atendimento universal em 1994. Também a suplementação alimentar, pedra fundamental da política desenvolvida pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que pauta fortemente a primeira década da Smab. Outro ponto de destaque é a apropriação da pesquisa de preço dos alimentos como instrumento institucional de regulação de mercado, em ressignificação da *performance* ativista usada pelo MCC e da prática de pesquisa estabelecida no CEDEPLAR. Vale realçar ainda os programas de comercialização de alimentos de agricultores familiares, notadamente do Direto da Roça, que surgem sincronicamente à criação do PRONAF no governo federal, ou mesmo a transferência da execução da alimentação escolar para um órgão específico de segurança alimentar, nos moldes do que havia sido feito no município de Santos. Há, outrossim, diversas tentativas de incorporar técnicas agroecológicas de produção de alimentos desenvolvidas no âmbito da sociedade civil (como a Rede) e da universidade, notadamente o Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC-UFGM). Finalmente, é intenso o intercâmbio com instrumentos e conhecimentos da área de nutrição, com permanente relação entre burocratas e pesquisadores nas áreas de assistência alimentar, alimentação escolar e educação alimentar e nutricional<sup>18</sup>. Denominamos este mecanismo de reapropriação e transformação de instrumentos, fazendo alusão à literatura de mudança institucional (Mahoney & Thelen, 2010).

Em segundo lugar, destaca-se o desenvolvimento de uma burocracia local autônoma, porém não insulada, com ampla capacidade para desenvolver soluções tanto a problemas de políticas públicas, quanto a problemas de gestão. Ainda que a segurança alimentar em Belo Horizonte não tenha se erigido em torno a uma carreira burocrática própria, uma combinação de carreiras vinculadas às áreas de nutrição, engenharia agrônoma e administração logrou criar um ambiente propício para desenvolver ideias e engrenagens de operacionalização da política pública local. Neste âmbito, Braga (2019) destaca o papel crucial dos profissionais de nutrição, cujo conhecimento técnico específico espalhou-se inclusive para cargos de direção e planejamento. A habilidade de superar adversidades locais, aliada a premiação nacional e internacional de iniciativas bem-sucedidas gerou mecanismos de reforço na capacidade, consolidação e legitimidade do corpo burocrático de segurança alimentar no município (Santiago, 2020). A título de ilustração, a primeira licitação regulada pela legislação 8.666/93 na Prefeitura de Belo Horizonte ocorreu justamente na Smab, com compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Após este momento, a Smab estruturou uma forte área meio, especializada em aquisição de grandes lotes alimentares, que só foi desmobilizada décadas mais tarde quando a prefeitura centralizou as compras públicas municipais. Ainda assim, parte da equipe central de compras adveio da própria segurança alimentar. Denominamos este mecanismo de autonomia inserida, fazendo alusão aos estudos sobre burocracia e desenvolvimento (Evans, 1995; Evans & Rauch, 1999).

Finalmente, é mister atentar-se para os múltiplos arranjos de governança estabelecidos pelo município de Belo Horizonte para prover os serviços e operacionalizar a política de segurança alimentar e nutricional. A partir da trajetória descrita, é possível identificar ao menos três: (i) a prestação direta, exemplificada no fornecimento de refeições prontas nas escolas e nos restaurantes populares; (ii) a parceria por instrumento de convênio, por concessão ou similar, sobretudo na área do abastecimento, por meio da regulação do fornecimento de alimentos saudáveis e da agricultura familiar via agentes econômicos (empresários de alimentos

Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte ou agricultores); e (iii) a rede não hierárquica de múltiplos atores, com ampla incorporação de tecnologias sociais derivadas da sociedade civil, que está presente em instrumentos construídos em conjunto com a universidade (e.g. Guia do Educador<sup>19</sup>), mas também na articulação recente para criação do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana. Denominamos este mecanismo de hibridismo, fazendo alusão à literatura de governança pública (Christensen e Lægread, 2011). A nosso ver, o hibridismo das formas de governança advém de uma ação local capaz e criativa, voltada para a superação de problemas, e aponta para benefícios de se manter múltiplas dinâmicas de interação entre Estado, mercado e sociedade civil.

#### 4 Considerações finais

Este artigo revisitou a trajetória da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte com o intuito de elaborar novas hipóteses/pressupostos que permitam a compreensão de sua longevidade, em chave de contribuição para um renovado olhar ao âmbito local enquanto locus de experiências inovadoras de médio alcance. A política em questão nasce em meio a um prolífico ambiente de inovações locais, baseadas em experimentalismos difusos pós-redemocratização no transcurso da década de 1990, o qual ocorre em paralelo com o arranjo institucional de descentralização mediante indução pelo centro: *modus operandi* por excelência das políticas sociais no Brasil.

O percurso de quase 30 anos supradescrito permite elencar ao menos três elementos adicionais aos já trazidos pelas hipóteses *kingdonianas* (múltiplos fluxos) e *piersonianas* (dependência de trajetória) articuladas pela literatura para explicar o surgimento (Chappel, 2018) e a continuidade da política (Machado, 2006). Primeiramente, cabe ressaltar que a política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte incorpora em diversos momentos instrumentos e metodologias desenvolvidos 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 competências 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 & Thelen, 2010) pela ação local.

Embora a verificação dessas hipóteses fuja ao escopo do presente trabalho, cabe por derradeiro resgatar o *insight* particularmente inspirador de Peter Spink, Marta Farah<sup>20</sup> e todos os pesquisadores que contribuíram para a realização do Programa Gestão Pública e Cidadania entre meados da década de 1990 e o ano de 2005. 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.

Por fim, mas não menos importante, o caso da política belo-horizontina em análise traz, *per se*, subsídios para o (re)planejamento – complementar e necessário – das políticas públicas de segurança alimentar em nossa federação em um instante de volta da fome no Brasil, bem como evidência como temos permanências em políticas públicas para além (de muitas boas) experiências e avanços significativos em determinados períodos. Tais subsídios parecem envolver necessariamente estratégias que articulem a presença de uma burocracia local autônoma, mas também de uma sociedade civil engajada e capaz, além de formas híbridas de atuação organizacional que explorem e desenvolvam estas capacidades.

Em um panorama, parcialmente, de “terra arrasada” com diversos retrocessos em algumas políticas públicas no governo federal, são de grande relevância as investigações que aportam luzes sobre as boas práticas da gestão pública subnacional – sobretudo a esfera local que interage diretamente com o cidadão.

## Referências

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41-67.
- Alvim, D. H. (2016). Mobilizações contra a fome no Brasil: 1978-1988. Tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Aranha, A. (2020). *Estado Em Ação: Ideias, Atores e Instituições no Enfrentamento da Fome e da Extrema Pobreza no Brasil*. Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV/Editora Fiocruz.
- Barrancos, D. (2017). Mi recorrido hasta la historiografía de las mujeres. *Descentrada*, 1(1).
- Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- Bichir, R., Simoni, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102).
- Braga, A. S. C. (2019). A política de segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte: a inserção do nutricionista em uma política pública local. Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Candel, J. J. L. (2020). What’s on the menu? A global assessment of MUFPP signatory cities’ food strategies. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44(7), 919-946.

*Relearning from local innovation based on Belo Horizonte's food security policy*  
Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte  
Chappell, M. (2018). *Beginning to End Hunger: Food and the Environment in Belo Horizonte, Brazil, and Beyond*. University of California Press.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—  
theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.

Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton  
University Press.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of  
"Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 748-765.

Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local.  
*Organizações & Sociedade*, 15(45), 107-126.

Fraga, R. S., Silva, S. L. R., Santos, L. C., Titonele, L. R. O., & Carmo, A. S. (2020). O hábito  
de comprar produtos alimentícios anunciados na televisão aumenta o consumo de  
alimentos ultraprocessados por escolares. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(8).

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. (1993). *O mapa da fome: subsídios à  
formulação de uma política de segurança alimentar*. Peliano, A. M. T. M. (Coord.).

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference  
in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3a ed.). Harper Collins.

Lavinias, L., & Nabuco, M. R. (1992). *Abastecimento: Histórico e Atualidade*. Relatório Parcial  
V da Pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo. Rio de Janeiro: UFRJ.

Lopes, A. C. S., Menezes, M. C., & Araújo, M. L. (2017). O ambiente alimentar e o acesso a  
frutas e hortaliças: "Uma metrópole em perspectiva". *Saúde e Sociedade*, 26(3).

- Machado, M. (2006). *Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos/SP: Uma visão sobre continuidade e mudança*. Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro.
- Mafra, L. A. S. (2004). *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). *A theory of gradual institutional change*. In: Mahoney, J.; Thelen, K. A (Eds.). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monteiro, T. W. N. G. (2015). 'Como pode um povo vivo viver nesta carestia': o movimento do custo de vida em São Paulo (1973-1982). Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Santiago, L. A. (2020). Internacionalização da política pública de segurança alimentar e nutricional no contexto da paradiplomacia em uma metrópole brasileira. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Santos, S. M. C. (2000). 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.
- Spink, P. K., Clemente, R., & Keppke, R. (1999). Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo. *Revista de Administração*, 34(1), 61-69.
- Vasconcellos, M. P. C. (1999). Os (des) caminhos da formação sanitária e os direitos sociais: uma reflexão a partir da Escola de Saúde de Minas Gerais. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Vasconcelos, F. F. A. G. (2005). Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, 18(4).

Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte Viveiros, A. (2016). O processo de criação do Curso de Nutrição (1999-2004) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

---

## Notas de Fim

<sup>1</sup> Vide <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>, acesso em 27 de junho de 2022.

<sup>2</sup> Vide <https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-administracao-publica-e-governo/projetos/programa-gestao-publica-e-cidadania>, acesso em 04 de dezembro de 2022.

<sup>3</sup> A política municipal de abastecimento e segurança alimentar de Belo Horizonte, ademais, figura entre os 20 programas finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania, supracitado nesta introdução – vide a edição de 1999 (SANTOS, 2000).

<sup>4</sup> 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 (2017).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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 pode ser acessado a partir do seguinte link: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9BDFaed8747948CA1C73AFB4391440AD.proposicoesWeb?codteor=1243740&filename=Dossie+-PRC+84/1991+CPIFOM](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BDFaed8747948CA1C73AFB4391440AD.proposicoesWeb?codteor=1243740&filename=Dossie+-PRC+84/1991+CPIFOM), acesso em 11 de fevereiro de 2021.

<sup>8</sup> Ver Tempo Hável: Especial Eleições Municipais em Belo Horizonte: 1992, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5HdesGMoyLocOedhKhNZQC?si=M4hJMuc7R5Wn7sv4Tu9gJA>, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

<sup>9</sup> O artigo não utiliza uma tipologia de governança pública previamente estabelecida na literatura, mas busca contribuir com o desenvolvimento tipológico a partir das classificações realizadas. Estas, por sua vez, foram baseadas no trabalho de CHRISTENSEN e LÆGREID (2011) e referem-se a três tipos ideais: (i) prestação direta de serviços, quando o Estado realiza de forma autônoma determinada iniciativa ou age por meio de instrumentos contratuais rigidamente definidos; (ii) Parceria por instrumento de convênio (ou concessão) ou similar, quando o Estado realiza determina atuação por meio de terceiros, que figuram como parceiros, porém estão submetidos a um instrumento hierárquico mutuamente acordado entre as partes; e (iii) Rede não hierárquica de múltiplos atores, quando o Estado e seus parceiros, sobretudo a sociedade civil, atuam em conjunto, a partir de uma relação horizontal mais ou menos formal.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Na ocasião 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 Hábil - Especial Eleições Municipais em Belo Horizonte: 1996, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/6IEe0SI1WWtTn7lSqPmTqa?si=t-hqrWCTQROVUSUTdQ4w6Q>, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

<sup>12</sup>Disponível em: [https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC\\_2009\\_Future\\_Policy\\_Award.pdf](https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2009_Future_Policy_Award.pdf), acesso em 14 de fevereiro de 2021.

<sup>13</sup> Para uma discussão entre o modelo intersetorial proposto no âmbito federal e os modelos municipais de Santos e Belo Horizonte, ancorados em órgão próprio, ver MACHADO (2006, p. 47).

<sup>14</sup> Diferentemente da área de Nutrição, cujo primeiro concurso data de 1995. Ver Braga (2019).

<sup>15</sup>Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2018/documentos/guia\\_do\\_educador\\_pdf\\_versao\\_site.pdf](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.

<sup>16</sup> “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 de julho de 2021.

<sup>17</sup> Vide <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/aberto-edital-de-licitacao-que-permite-revitalizacao-dos-mercados-municipais>, acesso em 16 de julho de 2021.

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Fraga *et al* (2020) ou Lopes *et al* (2017).

<sup>19</sup> *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Sobre inovações municipais, ver também FARAH (2008).