

## **Continuidade e mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos**

**Secretário Executivo do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de**

**Belo Horizonte – COMUSAN-BH**

**Telma Maria Gonçalves Menicucci**

**Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG**

**Moisés Machado**

### **RESUMO**

O artigo analisa políticas de segurança alimentar implementadas em Santos e Belo Horizonte no início da década de 90 durante mandatos de prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores. Os municípios desenvolveram políticas com objetivos, diretrizes e desenho institucional semelhantes, mas experimentaram trajetórias diversas, apesar de não terem vivenciado mudanças substantivas na configuração partidária do governo municipal. O estudo comparativo tenta identificar os fatores que favoreceram a continuidade em Belo Horizonte e a descontinuidade em Santos a partir da noção de efeitos de *feedback* de políticas prévias e do conceito de dependência de trajetória, e de um modelo de políticas locais.

### **Palavras Chave**

Segurança Alimentar – Abastecimento – Novo Institucionalismo – Políticas públicas locais

## Introdução

Existe uma percepção de que ações governamentais frequentemente são interrompidas nas mudanças do ciclo eleitoral dos governos. Alterações de prioridades políticas decorrentes da alternância de poder poderiam explicar, pelo menos em parte, a descontinuidade de políticas públicas. Entretanto, esse fator parece insuficiente para explicar por si só a sua continuidade.

O artigo analisa a questão da continuidade e descontinuidade de políticas públicas a partir de um estudo comparativo das políticas de segurança alimentar (SA) implementadas nos municípios de Santos/SP e Belo Horizonte/MG no início da década de 90, ambas durante mandatos de prefeitos eleitos por coligações que tinham como força política majoritária o Partido dos Trabalhadores - PT<sup>1</sup>.

A política de segurança alimentar é uma política pública que parte da concepção da alimentação como um direito social e nesse sentido é ainda uma prática recente, remontando, pelo menos no Brasil, ao início da década de noventa. Até então, a questão da segurança alimentar era vista como um desdobramento das políticas de abastecimento, produção e distribuição dos alimentos, sem preocupação com a questão do acesso regular das famílias à alimentação em quantidade e em qualidade suficiente à sua subsistência saudável. Assumir o direito ao acesso à alimentação significa, portanto, que como direito deve ser garantido a todos, demandando para sua efetivação a ação ativa do Estado por meio de políticas públicas. Deixa de ser uma questão afeita basicamente à política agrícola e de distribuição de alimentos, administrada e regulada pelos governos apenas pelo lado da oferta, dado que o baixo nível de renda de grande parte da população brasileira a impede de demandar e obter alimentação regular e suficiente para uma vida saudável. É sob essa perspectiva de direito humano à vida saudável que as experiências de políticas voltadas para a segurança alimentar começam a se desenvolver<sup>2</sup>. As iniciativas de Santos e Belo Horizonte, em alguma medida, incorporaram essa perspectiva nas suas ações.

O conceito de segurança alimentar fez parte do programa do PT e foi colocado na agenda nacional por seu intermédio, sugerindo que essa identificação poderia determinar em alguma medida o caráter volátil das experiências locais de SA, as quais, na ausência de uma política ou de diretrizes nacionais, tenderiam a não resistir às mudanças na configuração política da administração municipal. Inversamente, no caso de manutenção da mesma configuração partidária na gestão municipal seria de se esperar que as políticas locais de segurança alimentar não sofressem interrupção em função da identificação do PT com a proposta. Entretanto, a continuidade político-partidária não significou a manutenção das ações desenvolvidas em Santos, embora a política venha se consolidando em Belo Horizonte<sup>3</sup>. Os dois municípios desenvolveram políticas inovadoras de Segurança

---

<sup>1</sup> Respectivamente, nos mandatos dos prefeitos Telma de Souza, em Santos (1989/1993) e Patrus Ananias, em Belo Horizonte (1993/1996).

<sup>2</sup> A Segurança Alimentar, do ponto de vista legal, passou a ser um Direito Social, assegurado na Constituição Brasileira a partir do dia 04 de fevereiro de 2010, consubstanciando-se em dever do Estado. Sua promulgação como o direito foi feita com o nome "Emenda Constitucional 64, de 2010", alterando o Artigo 6º da Constituição, para introduzir a alimentação como direito social.

<sup>3</sup> É verdade que, em Belo Horizonte, o prefeito eleito para o mandato seguinte à implementação da política era de um partido diferente - Partido Socialista Brasileiro, mas reconhecidamente houve grande continuidade político-administrativa, uma vez que o prefeito eleito tinha sido vice-prefeito no mandato anterior e ainda

Alimentar com objetivos e diretrizes similares, mas apesar de não terem vivenciado mudanças substantivas na configuração partidária do governo municipal experimentaram seqüências diversas com relação à continuidade de suas políticas. O estudo comparativo tenta identificar os fatores que favoreceram, por um lado, a continuidade da política em Belo Horizonte e, por outro, a descontinuidade em Santos.

Os argumentos para a interpretação das distintas trajetórias foram construídos a partir de dois referenciais. O primeiro é a noção de efeitos de *feedback* de políticas prévias e do conceito de dependência de trajetória, utilizados para estudos incluídos na vertente teórica do novo institucionalismo histórico aplicado à compreensão de políticas públicas, particularmente a partir dos aportes de Pierson (1993, 1994). De acordo com esse argumento, políticas públicas ao serem implantadas geram efeitos ao longo do tempo, criam incentivos, geram recursos e benefícios e têm efeitos cognitivos e de aprendizagem sobre as elites governamentais, grupos de interesse e o público em geral. Esses efeitos de *feedback* constroem os atores a determinados comportamentos, favorecem a organização de interesses daqueles favorecidos pelas políticas e definem uma moldura institucional que afeta as escolhas posteriores. Ao criarem instituições formais (leis, estrutura administrativa, recursos orçamentários, burocracia) ou informais (regras de comportamento), uma vez estabelecidas as políticas públicas têm efeitos na sua própria trajetória, contribuindo para sua reprodução. Isso significa que ao mesmo tempo em que são efeitos de processos políticos específicos, as políticas públicas podem afetar esses processos e, nessa medida, o processo decisório posterior.

O segundo referencial é um modelo de políticas locais de SA elaborado por Cunha, Lemos (1996;1997), o qual permite comparar e analisar ações de SA no nível municipal, posto que oferece um padrão descritivo e analítico já testado em outras experiências municipais. Esses autores constroem uma tipologia dessas ações a partir da definição de três supostos básicos que permitem caracterizar uma política como de SA no nível municipal, ao mesmo tempo em que podem lhe garantir a continuidade: 1) a hierarquia da unidade executora, 2) o grau de nucleação de ações e de programas nessa unidade, ou seja, o grau de aglutinação de projetos e ações numa mesma estrutura administrativa e 3) as parceiras, articulações institucionais e participação popular na implementação e execução da política. Esse modelo reforça os argumentos de que o desenho institucional de uma política tem conseqüências na sua trajetória.

De certa forma, tentou-se testar as possibilidades preditivas de um enfoque institucional para a explicação da trajetória de uma política pública, *versus* a influência de fatores exclusivamente políticos. No primeiro caso, uma vez estabelecida uma política tem efeitos na sua trajetória posterior, funcionando como variável independente; no segundo, as políticas são apenas conseqüências de processos políticos, ou seja, são variáveis dependentes. A hipótese de trabalho inicial partia do suposto de que em Belo Horizonte a política foi desenhada envolvendo a construção de parcerias com diversos atores privados; maior articulação entre diferentes instâncias de governo, a partir de uma concepção de atuação intersetorial; e com o estabelecimento de fóruns de participação social, incluindo os diversos interessados na política, tanto produtores, fornecedores, quanto beneficiários diretos. Ao ser implantada, a política levou à constituição de redes complexas de

---

mudou de partido, se filiando ao PT durante o mandato. Este partido permaneceria, desta forma, na prática, como força majoritária na gestão do governo que sucedeu o prefeito petista de Belo Horizonte.

beneficiários, diretos ou indiretos, em função dos incentivos e benefícios recebidos, podendo se esperar que os diversos interesses configurados pudessem se constituir como suporte da política de segurança alimentar implantada, contribuindo, assim, para sua continuidade.

No desenvolver da pesquisa, essa hipótese foi sendo reformulada na medida em que o desenho institucional das políticas estabelecidas nos dois municípios não apresentou diferenças que pudessem ser consideradas significativas em relação àquelas três dimensões do modelo de Cunha, Lemos. Entretanto, se o desenho não diferiu significativamente em um primeiro momento, a natureza e forma da institucionalização das duas políticas se manteve como um fator relevante para interpretar as distintas trajetórias, aliada a outras características contextuais, mas particularmente em função de variáveis políticas, como a mudança na correlação de forças e de prioridades políticas, apesar da manutenção do mesmo partido no direção do governo.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção são sumarizados de forma bastante breve os argumentos vinculados à noção de dependência de trajetória, particularmente a partir de Pierson (1993;1994), e apresentado o modelo de Cunha, Lemos (1996;1997), utilizado para descrever as políticas de SA das duas cidades. Na segunda seção é analisado o desenho institucional das políticas e descrita a trajetória das políticas públicas de SA nas duas cidades<sup>4</sup>. Na terceira seção, é feita uma interpretação das duas trajetórias, buscando identificar os fatores explicativos para a continuidade em Belo Horizonte e para a descontinuidade em Santos, seguida de algumas considerações conclusivas.

## **1 Institucionalização de Políticas públicas e dependência de trajetória**

A utilização dos argumentos vinculados ao chamado novo institucionalismo tem dado importantes contribuições para a compreensão do sucesso ou fracasso de diferentes iniciativas de implementação e reformas das políticas públicas, bem como para sua continuidade. A premissa básica dessa matriz analítica, incorporada a diferentes perspectivas teóricas, enfatiza a importância das instituições sobre o comportamento e sobre os resultados políticos. Aplicada à análise de políticas públicas, essa abordagem parte da idéia de que as decisões realizadas em diferentes momentos da trajetória de uma política pública são constrangidas pelos efeitos institucionais das escolhas anteriores. Um argumento central nessa perspectiva é a consideração de que, embora as políticas públicas sejam resultado de processos políticos, uma vez institucionalizadas elas influenciam sua própria trajetória posterior e favorecem sua continuidade em função de seus efeitos de *feedback*, tais como os efeitos sobre o processo político, efeitos de aprendizagem e efeitos cognitivos.

Essa influência das políticas públicas prévias se expressa pelas noções correlatas de *policy feedback* e de dependência de trajetória, traduzidas nos efeitos *lock-in* e nos efeitos de aprendizagem. Essas noções, utilizadas para análises institucionais voltadas para as

---

<sup>4</sup> Para isto foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Foram pesquisados documentos e leis, assim como diagnósticos e relatórios elaborados por técnicos, funcionários e gestores públicos envolvidos na execução das ações. Em Santos, foram realizadas entrevistas com gestores, funcionários e parceiros envolvidos nas ações locais. Optou-se, em Belo Horizonte, por fazer consultas em uma série de pesquisas e trabalhos acadêmicos já existentes, focados em aspectos pertinentes aos objetivos deste trabalho, como análise do desenho institucional, das parcerias e dos atores envolvidos.

instituições formais (Arthur, 1989, Pierson 1993; Wear, 1984; North, 1990), são incorporadas para o estudo das políticas públicas, as quais podem ser vistas como tendo os mesmos efeitos de instituições formais.

As políticas públicas buscam resolver problemas concretos sendo que as autoridades públicas, para dar resolubilidade a esses problemas, deparam-se com incertezas, informações incompletas e horizonte de tempo determinado; necessitam, assim, de recursos financeiros, de desenvolver capacidade de coordenação e de contar com a cooperação de diferentes atores. Decorre daí que a implementação de políticas públicas demanda o concurso de uma determinada estrutura que auxilie na resolução de problemas, diminuindo incertezas e favorecendo a cooperação. Para Pierson (1993; 1994), quando políticas públicas são instituídas, são criados determinados arcabouços normativos e cognitivos (legal, normativo e jurídico-constitucional), que são importantes na criação de desenhos organizacionais e administrativos, definem a alocação de recursos de pessoal e financeiro, assim como dão origem a uma rede de apoio e sustentação, constituída por beneficiários, gestores e grupos de interesse, os quais podem atuar como correntes de defesa para preservação dessas políticas. Tais redes passam a agir como “agente político”, criando grupos de interesse e influenciando no jogo político, numa equação que Pierson (1993: 598) resume como: “grupos de interesse criam políticas, políticas criam grupos de interesse”.

Em outros termos, uma vez instituídas, as políticas públicas estabelecem “regras de jogo” que funcionam como incentivos e constrangimentos às ações de diversos atores, criando padrões de comportamento e desenhando estruturas administrativas, podendo constituir fortes coalizões de suporte que efetivamente protegem os arranjos institucionais estabelecidos, tendo, nessa medida, efeitos de *feedback* no processo político.

Políticas públicas têm também, efeitos cognitivos ao produzir informações e conhecimentos significativos e que reforçam os efeitos dos incentivos e recursos propiciados pelas políticas. Os efeitos do conhecimento gerado com e pelas políticas públicas podem influenciar o comportamento dos grupos de indivíduos, efeitos definidos como aprendizagem de políticas. Nestes, os atores sociais podem tornar-se conscientes de problemas e de alternativas de ações para resolvê-los, aproveitando-se de lições de sucesso e de erros do passado.

As políticas podem, então, serem vistas como estruturas politicamente conseqüentes, em um largo alcance de circunstâncias e em vários caminhos, através dos quais se pode verificar e explicar como políticas “geram” política. A sobrevivência de determinadas políticas públicas pode evidenciar os retornos crescentes das estruturas institucionais moldadas para dar curso a elas (Pierson, 1993):

Entretanto, como o autor mesmo adverte, é necessário certo cuidado na utilização dessa abordagem, que pode levar a um certo automatismo nas análises sobre os efeitos das políticas públicas, ou a uma visão um pouco determinista dos efeitos de feedback, ou seja, pode-se “despolitizar” essas políticas e, talvez, descuidar de seu caráter político.

A seção seguinte apresenta o modelo para análise de políticas locais de SA, elaborado por Cunha, Lemos (1996; 1997), e aqui utilizado tanto para a descrição do desenho institucional das políticas de Santos e de Belo Horizonte, quanto para analisar as trajetórias diferentes das duas experiências.

## 1.1 Um Modelo Analítico Para Políticas Locais De Segurança Alimentar

O conceito de Segurança Alimentar surgiu e tem se transformado desde a 2ª Grande Guerra Mundial. Sua formulação original se desenvolveu sob o ponto de vista da soberania nacional ou de segurança nacional ao se referir à disponibilidade interna de alimentos para abastecimento das forças armadas: “Entendia-se, assim, a Segurança Alimentar como uma condição estratégica para a eventualidade de guerras” (Batista Filho, 2005:12).

Em meados da década de setenta, a queda na produção de grãos na Europa e no centro-oeste asiático com a diminuição conseqüente da disponibilidade de alimentos, acompanhada de rápida elevação de preços, geraram pandemias de fome e graves crises sociais. Autoridades internacionais se reuniram em 1974, em Roma, na Primeira Conferência Mundial de Alimentos, definindo como prioritária a questão da segurança alimentar da população humana, sendo que esta deveria se colocar acima das decisões de mercado ou do livre comércio internacional (Batista Filho, 2005). O conceito de SA estava, então, mais ligado à questão do aumento da produção e da disponibilidade interna de alimentos (IPEA, 1996).

O aumento global da produção de alimentos ocorrido a partir da segunda metade da década de setenta do século passado não significava o atendimento da necessidade de consumo das grandes massas humanas, verificando-se crises de desabastecimento e fome em países mais pobres e menos desenvolvidos. Na sua evolução, o conceito de SA passou a enfatizar a necessidade da garantia de acesso regular aos alimentos, dada pelo enfoque de direito social, do indivíduo e da família, e a difusão dessa perspectiva tem se dado internacionalmente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Desde o pós-guerra, o direito humano à alimentação foi colocado como um requisito básico ao direito à vida, numa série de acordos internacionais, protagonizados por 200 nações (Batista Filho, 2005). Em 2004, foi aprovado em Roma, pela 127ª Sessão do Conselho da FAO, um documento com orientações práticas para os países implementarem a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto nacional (FAO, 2004).

De acordo com o IPEA (1996), o conceito de SA, visto de uma maneira mais ampliada, pode ser entendido, como um direito a ser garantido por políticas públicas que deverão ser articuladas complementarmente, de maneira sinérgica, por Estado, mercado e sociedade civil, de forma a que se possa perceber a SA como um elemento de integração de ações diversas (agricultura, saúde, educação, assistência social, entre outros) que, como um “sistema”, se organizam por pelo menos três parâmetros: a intersetorialidade (integração de órgãos governamentais e não governamentais que têm relação com a SA), a participação popular (por meio da organização e da mobilização de Conferências Regionais e Nacionais) e o controle social, por meio dos conselhos que têm o papel de articular e pactuar ações gerais de SA. Tal “sistema” pode ser caracterizado por pelo menos dois elementos: o fluxo de interdependência das partes que o compõem e os mecanismos de coordenação dessas partes integrantes (Maluf, 2005:5-6). Nesse sentido, a SA funciona como um princípio ordenador de políticas públicas visando garantir o direito à alimentação.

No Brasil, no marco da Constituição de 1988, ficou instituído que a questão do Abastecimento seria tarefa compartilhada entre os três entes federados (art. 23, VIII), sem uma clara definição de competências. A institucionalização ficou relegada à atenção dos legisladores das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios em relação ao

seu formato legal. As políticas federais de SA significavam apoio à produção agrícola, abastecimento, normas de sanidade alimentar e políticas compensatórias de acesso aos alimentos. Estavam, todavia, dispersas por várias estruturas administrativas, sem que houvesse uma articulação e uma coordenação que proporcionassem maior sinergia entre as áreas. Na ausência de um sistema de abastecimento estruturado e não havendo ainda acúmulo sobre a questão da SA, ocorreu o que se pode chamar de descentralização por ausência. Somente um pequeno número de municípios desenvolveu políticas locais, implementando ações de abastecimento e SA bastante diversas, devido à ausência de uma política a ser descentralizada e muito menos de incentivos para tal. Alguns municípios tiveram um papel pioneiro no campo de políticas de abastecimento, aproximando-se muito, em suas ações locais, dos enfoques mais recentes de SA e desenvolveram ações integradas, entre esses Santo André, Piracicaba, Porto Alegre, Curitiba, Santos e Belo Horizonte (Coelho *et alli*, 1996).

Cunha, Lemos (1996;1997) constatam que as ações de SA se constituem como uma experiência recente e o desenho dessas políticas, nos poucos municípios que buscavam adotá-las, é muito diverso em suas diretrizes e abrangência. Entre as razões que explicam essa variedade de formas de organização e intervenção das políticas locais de Segurança Alimentar no Brasil, uma, particularmente relevante, refere-se à falta de coordenação e articulação, no nível federal e deste em sua relação com os outros entes federados, capaz de sistematizar as ações concernentes ao sentido ampliado do conceito de SA (Coelho *et alli*, 1996).

De acordo com Cunha, Lemos (1996; 1997), a desarticulação das ações nos três níveis de governo teve várias implicações, como: a diversidade dos programas públicos; a difusão restrita de programas de SA, principalmente no tocante à sua metodologia e operacionalização; a diversidade do formato das organizações que as desenvolvem, que podem ser uma gerência, uma secretaria, uma empresa ou uma coordenadoria; e a “apropriabilidade temática” de tais ações, ou seja, programas locais podem estar identificados com determinada bandeira partidária, impedindo, possivelmente, sua adoção por outros municípios, ou ainda num mesmo município, por resistência a linhas partidárias concorrentes. Daí o caráter “mandatário” e “volátil” das iniciativas locais de SA que, às vezes, não resistem à mudança da administração municipal.

Procurando formular uma tipologia das ações de SA, esses autores estabeleceram um referencial analítico que pudesse dar conta da diversidade e da peculiaridade dos arranjos locais. Para isso definiram três elementos relevantes para a análise, descritos a seguir.

#### **a) A hierarquia da principal unidade administrativa**

Em relação a suas características organizacionais, a posição da principal unidade executora dos programas de SA no organograma administrativo dos municípios indica o grau de comprometimento do poder público local com o tema. Se tal unidade subordina-se imediatamente ao gabinete do prefeito (como uma secretaria, uma coordenadoria, ou empresa municipal), o comprometimento do poder local com a questão da SA pode ser maior, do que, por exemplo, se estiver localizada numa gerência de SA ou Abastecimento submetida às secretarias de Indústria, Comércio, ou ainda às secretarias de Agricultura ou de Atividade Urbanas.

**b) O grau de aglutinação de programas**

Como o conceito de SA pressupõe a articulação de diferentes ações, quanto maior o número de programas e de ações aglutinados numa mesma estrutura, maior será a possibilidade de auferir benefícios decorrentes da sinergia de suas ações. O Quadro 1 descreve os tipos de programas e de ações de SA a partir de uma classificação em três eixos de intervenção, conforme tipologia proposta por Cunha e Lemos: regulação, programas compensatórios e práticas urbanas.

**c) Parcerias, Participação Popular e Articulação Interinstitucional**

Como uma terceira dimensão, o modelo destaca a relevância das parcerias, das articulações interinstitucionais e da participação popular na formulação, implementação e formação dos projetos e ações, bem como para garantir a continuidade das políticas de SA. As parcerias na elaboração, execução e coordenação de projetos, principalmente com a iniciativa privada ou outros tipos de organizações não governamentais, têm se apresentado como formas eficientes para expandir a cobertura e para ampliar a eficácia dos programas.

A participação popular direta ou indiretamente (através de mecanismos de controle social, como conselhos), costuma ser uma forma de garantir a continuidade, a eficiência, a correção de rumos e o aperfeiçoamento dos programas públicos.

**Por sua vez, a forma e a efetividade da articulação intragovernamental (dentro da própria prefeitura) e intergovernamental (com as esferas estadual e federal de governo) contribuem para aumentar a sinergia das ações que, quando distribuídas em diferentes instâncias públicas tendem a dispersar recursos por várias estruturas com ações semelhantes.**



**Quadro 1**  
**Tipologia de Programas Municipais de Abastecimento e Segurança Alimentar**

**Eixos de Intervenção**

<b>Regulação</b>	<b>Programas Compensatórios</b>	<b>Práticas Urbanas</b>
<b>Sistêmica:</b> Voltada para o apoio a novos canais ou circuitos de comercialização que permitem que produtores rurais, isolada ou associativamente, possam ter acesso ao mercado urbano, de forma a gerar uma alternativa de renda rural e beneficiar a população urbana com oferta de produtos de melhor preço e qualidade.	<b>Estrutural:</b> Direcionada para o fornecimento regular de refeições destinadas à rede de ensino público municipal e à distribuição regular de refeições e/ou gêneros alimentícios para instituições públicas e/ou conveniadas de ensino, saúde e assistência social, com verbas próprias ou de repasse (transferências).	<b>Informativa:</b> Direcionada para a difusão de informações sobre preços dos programas públicos e/ou da rede privada de abastecimento na área alimentar e sobre aspectos nutricionais dos alimentos
<b>Competitiva:</b> Promoção da competição entre agentes do comércio varejista, a partir da concessão ou permissão de uso de espaços públicos, visando à regulação de preços e/ou à criação de oportunidades para o comércio alimentar.	<b>Emergencial:</b> Distribuição de gêneros alimentícios como suplementação alimentar para indivíduos biologicamente vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrizes, crianças, idosos), distribuição de alimentos, organização e apoio a iniciativas de distribuição alimentar para grupos sociais em situações de risco ou expostos a riscos ambientais (enchentes, secas, entre outros).	<b>Agro-ambiental:</b> Direcionada para a difusão de técnicas e de práticas de aproveitamento dos recursos naturais urbanos e para produção individual ou comunitária de alimentos.
<b>Normativa:</b> Orienta-se para o estabelecimento de regras de funcionamento comercial no aspecto sanitário, de postura pública, de atendimento aos consumidores e de padronização de equipamentos e de produtos.	<b>Comercialização subsidiada:</b> Refere-se a intervenções através da comercialização regular de gêneros alimentícios e/ou refeições, com subsídio parcial, direto ou indireto, pelo poder público.	<b>Multipropósito:</b> Ações que relacionam aspectos alimentares a outros objetivos públicos, como lazer e cultura, em equipamentos urbanos como mercados, centros comunitários, restaurantes públicos, entre outros.

Fonte: Cunha, Lemos (1996; 1997). Elaboração de Machado (2006).

## 2 As políticas de Segurança Alimentar em Santos e Belo Horizonte

Utilizando esse modelo como padrão de comparação, nesta seção comparam-se as políticas de SA de Belo Horizonte e de Santos a partir dos seus respectivos desenhos iniciais e suas alterações posteriores.

### a) Hierarquia da SEAB e da SMAB no Organograma das Prefeituras

As ações e os programas, que caracterizam tanto em Santos como em Belo Horizonte as iniciativas locais como políticas de SA, foram executadas no momento de sua implantação por secretarias que estavam ligadas diretamente ao gabinete do prefeito e não por um departamento, uma coordenadoria, uma gerência ou diretoria - o que indica um grau maior de comprometimento das duas administrações com a SA. A evolução da estrutura organizacional permite acompanhar, por este prisma, a trajetória das políticas nos dois casos, sinalizando a relevância que as administrações municipais deram à questão, durante o período de dois mandatos consecutivos.

Em Santos, desde 1985 já havia sido criada a Secretaria de Abastecimento (SEAB), ligada diretamente ao gabinete do prefeito, com o intuito de coordenar os equipamentos de abastecimento da cidade (feiras e mercados municipais) e tinha uma característica inovadora: sob sua coordenação estava o programa de Alimentação Escolar que, na maioria das prefeituras, ficava a cargo das secretarias de educação. Os objetivos e as diretrizes que reorientaram em 1989 as ações locais para a questão da SA, na gestão de Telma de Souza, foram incorporados, por meio da criação de novos programas, aproveitando-se a estrutura herdada do governo anterior.

A estrutura organizacional da SEAB só foi readaptada aos novos objetivos da SA no governo seguinte, por meio de uma reforma administrativa ocorrida em 1993, que aponta para o crescimento da estrutura organizacional da SEAB quando ganha mais dois departamentos e dez seções – expressão da integração de ações e programas na concepção de uma política de SA. Mas logo depois, ainda no mesmo governo, foi extinta a Secretaria por meio de uma segunda reforma administrativa (Lei Complementar de 12/12/1994), quando se tornou evidente a perda da importância da questão da SA e mesmo do abastecimento. Por meio dessa Lei revogava-se a estrutura anterior, transferindo parte das atribuições da SEAB para o Departamento de Abastecimento da Secretaria de Comércio Indústria e Turismo (SICTUR), sendo o abastecimento rebaixado hierarquicamente à condição de um departamento perdendo, mesmo como uma política tradicional de abastecimento, a condição de Secretaria, que tivera antes mesmo da definição de uma proposta de política de SA. A alimentação escolar retoma à sua concepção tradicional e foi transferida para o Departamento de Infra-Estrutura da Secretaria de Educação, e as ações relativas à nutrição foram transferidas para o Departamento Administrativo da Secretaria de Higiene e Saúde. Com essa reforma, a rigor já não se podia falar em política de SA em Santos, pois a política na forma em que foi concebida foi descaracterizada, pelo menos pelo ângulo de sua estrutura organizacional, expressão da concepção de um conjunto de ações articuladas. O Centro de Informação e Orientação ao Consumidor (CIDOC), criado em 1989 como parte das ações de SA, manteve na estrutura da SICTUR o mesmo nível hierárquico que tinha na SEAB desde sua criação e, em 2001, foi transferido para a Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania, onde permanece até 2005.

Em síntese, Santos transitou de uma secretaria que executava programas tradicionais de abastecimento para uma secretaria que coordenava uma política inovadora de SA, voltando a uma estrutura tradicional de abastecimento, sob a forma de um departamento, ligado a uma estrutura voltada para a indústria, comércio e turismo de negócios. Essa trajetória simboliza, em alguma medida, mudanças de prioridades definidas pelo processo político em Santos, fato que não ocorreu em Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte, até 1993, as ações de abastecimento eram executadas pelo Departamento de Abastecimento, ligado à Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU) com ações voltadas basicamente para as funções de fiscalização e normatização dos equipamentos tradicionais de abastecimento, como feiras livres, mercados municipais e sacolões. Com a nova administração inaugurada em 1993, sob o comando do prefeito Patrus Ananias, quando a questão da SA ganha relevância na cidade, é criada uma estrutura organizacional com o *status* de Secretaria, a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) para a qual são assegurados recursos financeiros e administrativos nos primeiros dias de governo.

Na Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento enviada à Câmara de Vereadores no início do governo já em janeiro de 1993, ressaltava-se a

necessidade de garantir o acesso aos equipamentos e às estruturas de comercialização de alimentos à população de baixa renda, o reconhecimento do aspecto multidimensional do abastecimento alimentar e a necessidade de articulação de ações nos campos da saúde, educação, desenvolvimento social, entre outros.

A SMAB foi institucionalizada por meio da Lei Municipal nº 6.352, de 15/07/93, o que daria ao poder público condições de planejar, coordenar e executar políticas de Abastecimento alimentar para Belo Horizonte. Além dos programas que o antigo departamento coordenava, a nova administração criou outros e trouxe, a exemplo de Santos, a alimentação escolar para sua coordenação. Reforçava-se também a importância da participação popular e do controle social das ações, com a criação do Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (COMASA), por meio de Lei Municipal (Nº 6.739, de 17/10/1994). De caráter consultivo, era composto por representantes dos segmentos afins à questão da alimentação (segmento privado de produção e de distribuição de alimentos e poder público, incluindo os setores de saúde, assistência social, educação, entre outros).

#### **b) O Grau de aglutinação das ações**

O modelo desenvolvido por Cunha e Lemos tem como pressuposto que a aglutinação de ações numa mesma estrutura administrativa concorre para o seu sucesso, criando sinergia e evitando-se a sobreposição de ações. Isso pode ser observado nos dois municípios, por ocasião da constituição de uma política local de SA sob a responsabilidade de uma secretaria municipal. Santos contava com 20 ações ou programas implantados sob a chancela da SEAB; já Belo Horizonte contava com 22 ações na SMAB. Esses programas e ações englobam atividades variadas que podem ser classificadas nos diversos eixos de intervenção que permitem caracterizar uma política como de SA. Os Quadros 2 e 3 relacionam os programas existentes nas duas cidades, classificados de acordo com os eixos de intervenção, em duas gestões administrativas. A primeira corresponde aos mandatos dos prefeitos que implementaram as ações locais de SA e a segunda, aos mandatos dos prefeitos que os sucederam. É possível verificar o caráter inovador da maioria dos programas, assim como a ausência de continuidade de alguns deles. A descontinuidade em Santos já é visível no terceiro ano do mandato do prefeito David Capistrano (ver última coluna do Quadro 2, percebe-se que dos 22 programas existentes 10 acabaram, sendo que os demais foram transferidos para outros órgãos), se aprofundará no governo seguinte, por meio de uma reforma administrativa, que significará a extinção da SEAB, confirmando a mudança de rumo da política, expressa pela mudança organizacional. Diferentemente, em Belo Horizonte o número de programas é ampliado, tendo sido criados mais recentemente mais três programas: Feira Orgânica, Cozinha Pedagógica e Banco de Alimentos, além de ter sido ampliado o número de Restaurantes Populares. Estes dois últimos programas foram implementados em 2003, com recursos do Programa Federal “Fome Zero”.

Se a transferência dos programas de acesso alimentar - eixo dos programas compensatórios - para outras áreas da Prefeitura comprometeu, junto com outras alterações sofridas pela política, a caracterização da experiência de Santos como política de SA, essas características foram preservadas em Belo Horizonte, garantindo, até o momento, sua continuidade como política local de SA e fortalecendo um modelo institucional de política pública. A política local de SA se mantém integrando e aglutinando uma série de programas, que vão desde o estímulo à produção rural até a assistência alimentar.

**Quadro 2**  
**Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, por mandato e segundo o eixo de intervenção.**  
**Santos - 1989 a 1996**

		Telma S.	David Capistrano (1993-1996)	
<b>Eixos/Programas</b>	Descrição	1989-1992	1993-1994	1995-1996
<b>Regulação</b>				
Dia do Frango	Comercialização de carne de frango em barracas, preços controlados.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
Dia do Peixe	Comercialização de pescados por empresas pesqueiras, preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram
Campanha da Fruta	Comercialização de fruta em barracas, preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram
Campanhas de Safra	Comercialização direta de gêneros alimentícios em período de safra, inclusive leite. Preços controlados	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram
Pontos da Cestinha	Comercialização de gêneros da Cesta Básica, açúcar, arroz, feijão, óleo, café e farinha de trigo. Preços controlados.	Acabou, permissionários desistiram		
Feiras Livres	Comercialização de gêneros alimentícios em via pública, preços livres.	Já existia	Continuou	Transferido SICTUR
Mercados Municipais	Comercialização em atacado e varejo de peixe e hortifrutigranjeiros (1 atacado e varejo, outro só varejo) equipamentos distintos).	Já existia	Continuou	Transferido SICTUR
Central Varejista Popular	Comercializa gêneros alimentícios a preços controlados no período vespertino na área central, para atender as pessoas que retornam do trabalho.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
Feiras Modelo	Comercialização de gêneros alimentícios em via pública, em feiras maiores e mais diversificadas. Preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram
Campanha de Suplementação para famílias de baixa renda.	Comercialização de gêneros da Cesta Básica a preços controlados.	Inovação	Acabou, falta de recursos da S. Saúde Estadual.	
<b>P. Compensatórias</b>				
Alimentação Escolar	Fornecimento de refeições e lanches para alunos do ensino fundamental. Cardápio diferenciado de acordo com carência da região em que os alunos residem.	Já existia	Continuou	Transferido SME
Prevenção e combate à desnutrição	Fornecimento de leite em pó e óleo de soja em parceria com a Sec. de Saude.	Inovação	Continuou	Transferido SMS
Programa Volante de Abastecimento – Prova	Comercialização de gêneros alimentícios, de limpeza e higiene pessoal em áreas carentes por meio de ônibus. Preço controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram

Cesta Básica para Desempregados	Fornecimento de <i>tickets</i> com valor monetário a desempregados. Eram trocados nos supermercados por gêneros da cesta básica - com ressarcimento posterior pela Prefeitura.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
Alimentação em creches, asilos e abrigos	Fornecimento de alimentos e refeições em instituição de assistência social.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
<b>Práticas Urbanas</b>				
Central de Informação e Defesa do Consumidor - CIDOC.	Serviço de informação e defesa do consumidor, quanto à sanidade, qualidade, conteúdo nutricional e direitos do consumidor com respeito a alimentos e outros gêneros e serviços - funciona como um PROCON.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
Sistema de Informação e Defesa do Consumidor	Disponibilização de informações de preços de gêneros alimentícios e outros gêneros de primeira necessidade, pesquisa feita em supermercados.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR
Pesquisa Cesta Básica – DIEESE	Disponibilização de informações de preços dos 13 gêneros que compõem a cesta básica do DIEESE.	Inovação	Continuou	Acabou, técnicos deixaram o programa
Grupos de Compra de Cesta Básica	Organização de grupos de compra comunitária de alimentos, a preços negociado e mais baratos, diretamente com os supermercados.	Inovação	Continuou	Acabou, técnicos deixaram o programa
Orientação e Informação para o consumo alimentar	Oficinas de educação nutricional para grupos específicos.	Inovação	Continuou	Acabou, técnicos deixaram o programa
Expresso Confiança	Organização dos adolescentes que trabalham como carregadores nas feiras, dando-lhes assistência e acompanhamento, para evitar sua exploração.	Inovação	Continuou	Acabou, menores encaminhados para programas de assistência.
Ilhas de Convivência	Espaço multi-uso numa antiga estação de bonde, comercializava frutas e outros serviços típicos das atuais lojas de conveniência, entre os quais lanchonete.	Inovação	Continuou	Acabou, técnicos deixaram o programa

Fonte: SEAB (1994). Elaboração de Machado (2006).

Siglas: SICTUR: Sec. de Indústria, Comércio e Turismo), SME: Sec. Municipal de Educação;

SMS: Sec. Municipal de Saúde; SMEF: Sec. Municipal de Economia e Finanças; SMACC: Sec. M. de Ação Comunitária e Cidadania

**Quadro 3**  
**Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por mandatos e segundo o eixo de intervenção**  
**Belo Horizonte - 1993 a 2000**

		Patrus Ananias	Célio de Castro
<b>Eixo/Programa</b>	Descrição	1993-1996	1997-2000
<b>Regulação</b>			
Direto da Roça	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores rurais. Preços controlados.	Inovação	Continuou
Armazém da Roça	Comercialização de gêneros alimentícios e artesanais da agricultura familiar. Preços controlados.	Inovação	Continuou
Central de Abastecimento Municipal – Bolsa Verde	Comercialização, em um mesmo equipamento público, dos setores varejista e atacadista de alimentos. O Bolsa verde intermediava produtores rurais e varejistas	Inovação	Atacado e Bolsa Verde acabaram, só ficou comércio no varejo.
Campanha da Safra	Comercialização em veículos de produtos em pico de safra	Inovação	Acabou, foi proibida comercialização em vias públicas por veículos.
Feiras Livres	Comercialização de gêneros alimentícios em vias públicas.	Já Existia	Continuou
Feiras Modelo	Comercialização de gêneros alimentícios em vias públicas no período vespertino, com venda de comidas típicas e de bebidas.	Inovação	Continuou
Mercados Municipais	Comercialização de gêneros alimentícios em equipamentos públicos, com serviço de bares e restaurantes.	Já Existia	Continuou
Abastecer	Comercializa gêneros alimentícios, principalmente hortifrutigranjeiros. Preços controlados.	Já Existia	Continuou
Comboio do Trabalhador	Mesmas características do Abastecer, mas se desloca para bairros mais carentes, nos finais de semana.	Inovação	Continuou
<b>P. Compensatórias</b>			
Alimentação Escolar	Fornecimento de refeições e lanches para alunos do ensino fundamental.	Já Existia (SME)	Continuou
Assistência Alimentar	Fornecimento de gêneros alimentícios a entidades públicas e conveniadas da Prefeitura (creches, asilos, abrigos etc).	Inovação	Continuou
Prevenção e Combate à Desnutrição	Distribuição de farinha enriquecida (composto alimentar constituído por farelo de trigo, fubá, pó de casca de ovo e pó de folha de mandioca) para desnutridos atendidas nos postos de saúde.	Inovação	Continuou
Distribuição Emergencial de Alimentos	Fornecimento de cestas básicas para famílias carentes dos programas de assistência social da Prefeitura e famílias em áreas de risco. São fornecidos também marmitex.	Inovação	Continuou
Cestão Popular	Comercialização de produtos da cesta básica a preços subsidiados, por meio de ônibus, que atendem áreas mais carentes. Beneficiários cadastrados, com renda familiar até 2 salários mínimos.	Inovação	Continuou

Restaurante Popular	Comercialização, em equipamento público de refeições prontas a preço subsidiado (almoço, um caldo no jantar e mais recentemente café da manhã)	Já Existia	Continuou
<b>Políticas Urbanas</b>			
Pesquisa Cesta Básica	Disponibilização de informações, uma vez por semana, dos preços dos 45 produtos da Cesta Básica SMAB. Pesquisa feita em supermercados.	Inovação	Continuou
Disque Abastecimento	Disponibilização de informações sobre os preços dos alimentos e programas da SMAB.	Inovação	Acabou, serviço suspenso.
Educação para o Consumo Alimentar	Orientação à população sobre o valor nutricional dos alimentos e combate ao desperdício.	Inovação	Continuou
Hortas Escolares	Hortas para autoabastecimento nas escolas com objetivo pedagógico.	Inovação	Continuou
Hortas Comunitárias	Hortas para auto-abastecimento em instituições comunitárias.	Inovação	Continuou
Pró Pomar	Distribuição de mudas de árvores frutíferas para plantio em quintais domésticos.	Inovação	Continuou
Centro de Vivência Agroecológica	Espaço multiuso para estímulo a produção agroecológica e oficinas para o consumo alimentar.	Inovação	Transferido para a SMMA

Fonte: Coelho *et alii* (1996), SMAB (2001). Elaboração de Machado (2006).

Síglas: SME: Secretaria Municipal de Saúde; SMMA: Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

### c) Parcerias, participação popular e articulação interinstitucional

Outro fator que Cunha, Lemos apontam como importante nos arranjos das políticas locais de SA para sua análise e continuidade tem a ver com a forma em que são organizados e operacionalizados. A pesquisa empírica apontou que, nos dois casos, embora em maior número em Belo Horizonte, eram bastante expressivas as parcerias feitas com permissionários da iniciativa privada, com instituições da sociedade civil, bem como as articulações interinstitucionais tanto intragovernamentais, dentro das próprias prefeituras, quanto intergovernamentais, com os governos dos estados ou com a União.

Com respeito aos permissionários, estes recebem concessão de espaços ou de serviços públicos pelas prefeituras, cujo exemplo mais notório são os dos programas do eixo da regulação, incluindo feirantes e comerciantes de atacado e varejo. Os permissionários têm como incentivo esta concessão ou permissão, por meio da qual exploram suas atividades comerciais, tendo algumas obrigações quanto a normas de posturas, vigilância sanitária e, em alguns casos, controle de preços pelas secretarias, tanto em Santos com em Belo Horizonte.

Nos programas de comercialização direta por produtores rurais nas duas cidades, necessitava-se de gêneros alimentícios produzidos em outros municípios. Tanto em Santos como em Belo Horizonte as secretarias atuavam em articulação com instituições de fomento à produção dos governos dos respectivos Estados.

As articulações interinstitucionais estavam presentes nas duas cidades de maneira assemelhada nos programas de assistência alimentar e escolar (com as Secretarias da Saúde e da Educação, respectivamente) e de combate à desnutrição (com a Secretaria da Saúde). Estes programas também recebem recursos do Governo Federal, numa parceria interinstitucional, por meio dos Ministérios da Saúde e da Educação. Em Belo Horizonte, contudo, havia maior número de ações realizadas em articulação com outros setores da própria prefeitura ou do estado, em função da natureza intersectorial dos mesmos, como é o

caso particularmente dos programas compensatórios desenvolvidos junto com as Secretarias de Saúde, de Desenvolvimento Social e de Meio ambiente. A participação da Universidade Federal também é observada em Belo Horizonte.

A participação de beneficiários, embora de forma não institucionalizada, era promovida nos dois casos tanto na implementação dos programas quanto no acompanhamento, por meio de reuniões regulares com parceiros (permissionários) e com a população beneficiada pelas ações. A participação popular de maneira mais formal e regular foi institucionalizada apenas em Belo Horizonte, onde foi criado o Conselho Municipal de Segurança alimentar (COMASA), de caráter consultivo e que garantia a participação da sociedade organizada nas discussões para formulação, implantação e monitoramento dos programas junto com os representantes governamentais<sup>5</sup>. Santos teve, no início da implementação de sua política, um canal de participação, a Câmara Municipal de Abastecimento. De caráter informal, se reuniu somente no momento inicial da implantação dos programas locais, buscando vencer a resistência dos empresários da cidade, principalmente do setor de alimentos, às ações de regulação do mercado.

### **3 Uma interpretação das duas trajetórias**

Santos e Belo Horizonte inovaram na questão das ações locais de abastecimento alimentar, ampliando-as para além das ações tradicionais de ordenar e fiscalizar equipamentos de abastecimento, como feiras livres e outros equipamentos voltados à produção, distribuição e oferta de alimentos. As duas cidades organizaram ações articuladas não só sob esse ponto de vista da ampliação da oferta, mas inauguraram ações que procuravam garantir o acesso aos alimentos à parcela da população que se encontrava em risco social e biológico de desnutrição. Foram, desta forma, pioneiras na formulação e na implementação de políticas locais tendo como princípio ordenador a noção de SA.

Essas foram concebidas de acordo com os supostos que caracterizam essas políticas: eram executadas por secretarias ligadas diretamente ao gabinete dos prefeitos, aglutinavam uma série de ações e programas que lhes davam sinergia e contavam com a participação de parceiros privados e institucionais - governamentais e não governamentais. As diretrizes sob as quais deveriam se organizar as duas políticas atendiam também, com maior ou menor amplitude, as apontadas por Costa e Maluf (2001) para políticas locais de SA: (i) ampliar o acesso e regular o mercado, (ii) promover a educação alimentar, (iii) garantir alimentação suplementar a populações desnutridas ou em risco de desnutrição por fatores biológicos ou emergenciais e (v) estimular a participação popular da sociedade nas ações desenvolvidas.

Apesar das similaridades na concepção das políticas e no seu desenho institucional no momento da implantação, a trajetória delas foi diferente. Se em Belo Horizonte a política se consolida e não sofre nenhuma inflexão, em Santos o conjunto de programas e ações originalmente definidos – sejam inovadores, sejam articulados sob nova concepção, como a alimentação escolar – ou foram extintos ou deixaram de funcionar como um sistema articulado a partir do princípio norteador de SA, sob a coordenação de uma instituição com autonomia financeira e decisória, como era o caso da SEAB. A extinção

---

<sup>5</sup> Embora o COMASA tenha sido desativado em 1997, em 2003 o Conselho é reativado, tendo, desde então caráter, deliberativo. O Conselho foi reativado em função de exigência do governo federal para que a Prefeitura pudesse receber recursos do Programa Fome Zero. Passou a chamar-se Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – COMUSAN-BH.



dessa Secretaria implicou o comprometimento da interdependência ou da intersectorialidade das ações que as identificavam com o conceito de SA, ao serem transferidas para outros órgãos, quando não extintas. Mesmo que no curto prazo os programas tenham tido continuidade, extinguiu-se a articulação entre eles. Dentro da mesma lógica, foram desmontadas as articulações interinstitucionais com as áreas da saúde e da educação, e os programas que tinham sido integrados foram devolvidos para os locais de origem, como os programas de nutrição e de alimentação escolar, respectivamente.

A própria questão da política local de abastecimento retornou à sua concepção tradicional, colocada como subsidiária de outros princípios, como o dos negócios municipais, com sua inserção no Departamento de Abastecimento da Secretaria de Indústria e Comércio e, posteriormente, na Secretaria de Economia e Finanças. Foi ainda rebaixada, deixando de ser de primeiro escalão ficando responsável apenas com os programas tradicionais voltados para a regulação do mercado e não mais por aqueles relativos ao acesso alimentar.

Concomitantemente com o comprometimento da articulação intersectorial, a perda de ênfase e poder no quadro administrativo da Prefeitura com o rebaixamento do grau hierárquico das ações de abastecimento, perdem-se também gestores e funcionários para outras áreas e parte do saber técnico e do aprendizado acumulado ficou disperso. Foram também fechados os canais de interlocução direta que os parceiros privados tinham com a administração, na ausência de um órgão que tratasse, de maneira mais específica, de seus interesses.

A análise do desenho institucional das políticas nos dois municípios não forneceu evidências que validassem a hipótese de que o formato institucional da política desenvolvida em Belo Horizonte teria efeitos de *feedback* relevantes em função dos incentivos e benefícios distribuídos que levariam à constituição de redes complexas de beneficiários, diretos ou indiretos, de tal forma que poderia se esperar que os diversos interesses configurados pudessem se constituir como suporte da política de segurança alimentar implantada, contribuindo, assim, para sua continuidade.

As similaridades na concepção e no desenho institucional da política de SA e o fato de a política de Belo Horizonte não ter passado pela prova de ser contestada de forma que se pudesse observar o comportamento dos atores constituídos e ou favorecidos por ela, levou à construção, de forma mais indutiva, de outras hipóteses capazes de fornecer uma explicação plausível das distintas trajetórias, mas que reforçam a importância dos arcabouços institucionais para conformar comportamentos. Para tentar interpretar esses diferentes percursos, desenvolvemos dois tipos de argumentos, o primeiro ainda de natureza institucional e o segundo de natureza política. No primeiro caso, o fato de a experiência de Belo Horizonte ter sido acompanhada de uma institucionalização formal da política favoreceu sua continuidade ao manter as características institucionais da política de SA e, conseqüentemente, a própria política. Diferentemente, em contexto de institucionalização formal bastante precária, em Santos as decisões tomadas na esfera política comprometeram a política de SA da cidade.

Em segundo lugar, verificou-se que o principal fator que determinou a descontinuidade da trajetória de Santos foi a disputa na esfera de poder político, aliada a fatores conjunturais, que não se verificaram em Belo Horizonte. Na ausência de fatores institucionais que favorecessem a continuidade da política local de SA, as disputas na esfera política foram o fator decisivo para sua descontinuidade. Em Belo Horizonte, que

institucionalizou sua política de SA e não enfrentou turbulências no plano político, o desenho institucional da política foi mantido. A seguir são desenvolvidos esses argumentos.

### ***A Institucionalização Formal***

Para essas políticas foram mobilizados recursos orçamentários e administrativos, assim como concedidos incentivos e recursos para os atores envolvidos, como permissionários, produtores rurais e população em geral. Todavia, a implementação de novos programas e particularmente a articulação das diversas ações em Santos não foram, a princípio, consagradas e regulamentadas por dispositivos legais, que servissem como referência e fornecessem diretrizes normativas de forma a definir rotinas, dando-lhes um caráter de obrigatoriedade. Com efeito, as ações e os programas locais que deram à política implantada as características de política de SA, implantadas na gestão de Telma de Souza (1989-1992), só seriam institucionalizados do ponto de vista formal-legal posteriormente, no governo de David Capistrano. Optou-se por atuar com o marco institucional e legal existente, assim como com a mesma estrutura de gestão. A pré-existente SEAB contou com aporte de recursos para implantar suas ações tradicionais, recebendo, ainda, uma série de novas atribuições; novos programas foram criados, sem que houvesse uma preocupação em institucionalizá-los por meio de leis, portarias ou decretos. Essa estrutura que passou a operar a partir de 1989 só foi regulamentada em 1993, sendo reformulada novamente logo em seguida, em 1994, por meio de outra reforma administrativa, na qual a política perderia seu caráter inovador de SA. A ausência de um marco legal, que afirmasse princípios e diretrizes; alocasse recursos financeiros, humanos e físicos; definisse competências; enfim, estruturasse comportamentos, tornou a experiência inovadora vulnerável às mudanças das prioridades políticas posteriores.

O caráter precário de sua institucionalização possibilitou de maneira bastante fácil a mudança do desenho institucional da política, levando a experiência inovadora adotada em Santos perder seu caráter de política de SA, voltando a ser uma política nos moldes das tradicionais políticas locais de abastecimento e, no médio prazo, permitiu o total desmantelamento da política anterior. Ressalte-se que a estratégia imediata de desconstrução da política foi exatamente desconstruir seu desenho, mais do que uma estratégia deliberada e explícita de eliminação da política.

Em Belo Horizonte, diferentemente, observou-se a preocupação de sustentar a política criada, dentro de um marco legal, apresentado à Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito Municipal. A lei criou uma estrutura que institucionalizou formalmente uma política municipal de SA e suas atribuições. Além da política como um todo estar instituída por lei, seus vários programas, à medida que iam sendo criados, eram instituídos por decretos ou leis específicas apreciadas, quando era o caso, pela Câmara de Vereadores. Revogar uma política ou programas instituídos por lei envolveria maiores esforços de mobilização de forças políticas do que, certamente, quando estes programas não estão acobertados por marcos legais. Além disso, o fato de a política ter sido submetida ao processo legislativo, sugere que tenham sido construídos consensos políticos mais sólidos que dessem sustentação à política.

### ***Processo Político e a Política Pública de SA: O Caso de Santos***

Para além de fatores institucionais, a desarticulação da política de SA em Santos parece estar relacionada a fatores políticos como, em primeiro lugar, a mudança de prioridades da nova correlação de forças que assume o governo, apesar da manutenção do

mesmo partido como majoritário nessa correlação; e, em segundo, as disputas internas no âmbito do próprio partido no governo. Esses fatores políticos foram reforçados, no sentido de interromper a política de SA, por alguns fatores conjunturais, como será apontado adiante.

Em 1992 as eleições realizadas em Santos levaram a decisão eleitoral para o segundo turno, obrigando o PT a ampliar o leque de alianças para se manter no comando da cidade. A busca de alianças se dera já na composição da chapa do candidato David Capistrano, cujo vice-prefeito, ex-presidente do Clube de Diretores Lojistas, representava os segmentos do empresariado da cidade, mais resistentes à administração petista e se ampliaria ainda mais com a composição com outros partidos, como o PSDB, que garantiria ao PT a vitória no segundo turno das eleições, mas certamente teve efeitos na mudança de prioridades de governo. Todavia, a busca por espaços políticos aumentara bastante em relação ao governo anterior, quando o PT era francamente majoritário e essa disputa por espaço acabou refletindo-se no âmbito do próprio partido, entre o grupo da ex-prefeita e o do prefeito eleito, que teve um mandato bastante atribulado, não conseguindo fazer seu sucessor.

O foco do programa de governo dessa coligação não eram as políticas sociais, mas focava-se no desenvolvimento urbano, na cidade dos negócios e na saúde, que era a área de origem do então candidato. Caracterizava-se a perda de importância das outras políticas sociais e, portanto, do abastecimento e SA. Segundo relatos de entrevista com o ex-secretário de abastecimento da cidade, o Prefeito, como de resto a maioria dos prefeitos, não compreendia a questão do Abastecimento e da SA, restringindo-a ao controle de ambulantes e feiras livres<sup>6</sup>. Após as eleições verificou-se uma disputa entre os setores da Saúde e do Abastecimento e, ao que parece, de acordo com depoimentos, a visão da nova administração da Prefeitura focava-se nos custos dos programas de SA, daí não considerar compensadora a sua manutenção.

Dois fatores conjunturais desfavoráveis também parecem ter contribuído para a mudança nos rumos da política de SA, ou pelo menos funcionaram como uma justificativa: a) O processo de estabilização monetária, advindo com o Plano Real, que poderia e deveria diminuir, na visão do grupo do Prefeito, a importância da questão do custo dos alimentos e, portanto, das ações da SEAB.

b) A situação financeira da Prefeitura também contribuiu para o comprometimento da experiência de SA santista. A administração era obrigada a fazer várias operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), ficando com sua capacidade de investimento reduzida em mais de 50 %. Uma das justificativas para a extinção da SEAB foi, então, a necessidade de redução de custos que levou ao enxugamento da máquina administrativa.

Curiosamente, o refluxo da política em Santos ocorria numa onda que parecia ser favorável à questão da Segurança Alimentar no Brasil. O tema aparecia no debate público, o que pode ser exemplificado pela mobilização da Ação da Cidadania contra a Fome – Campanha do Betinho – que mobilizou diferentes segmentos da sociedade. Em 1991, a questão da SA foi também colocada na agenda nacional sob o enfoque de um direito social básico na proposição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar pelo PT, e algumas de suas teses foram assumidas pelo presidente Itamar Franco, tendo sido criados três instrumentos que são marcos na trajetória da SA no país: o Mapa da Fome do IPEA (1993);

---

<sup>6</sup> Entrevista com Newton José Rodrigues, realizada em Santos, em 26 de setembro de 2006.

o Plano de Combate à fome e à Miséria; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo e de assessoria à Presidência da República.

#### 4 Considerações finais

Pode-se afirmar que em Santos e Belo Horizonte foram implementadas políticas locais de SA, que tiveram desenhos institucionais semelhantes, a partir de princípios partilhados pelos dois governos, vinculados à mesma filiação partidária. Entretanto, as trajetórias dessas políticas foram diferentes, o que pode ser interpretado a partir da confluência de fatores políticos e institucionais.

De acordo com a interpretação produzida, no caso de Santos o comprometimento da experiência local se relaciona com a mudança das prioridades políticas, associada a diversas contingências - fatos não previstos, não escolhidos ou pequenas mudanças pontuais - e com a institucionalização precária da política que a tornou vulnerável a mudanças e conflitos no âmbito político, mesmo que aparentemente a mesma orientação partidária se mantivesse no comando político. Em situação de baixa institucionalização, em função não apenas do curto espaço de tempo, mas também pela ausência de institucionalização formal, os fatores políticos pesam mais do que os efeitos de *feedback* da política estabelecida anteriormente que não chegou a ter efeitos significativos no processo político. As determinações da esfera de poder político balizaram a experiência de segurança alimentar santista, interrompendo-a, além de que o partido não demonstrou ser um preditor adequado ou suficiente do conteúdo da política pública.

Diferentemente, em Belo Horizonte, a política teve uma institucionalização formal, validada por Lei, tanto pelo poder executivo quanto pela Câmara de Vereadores, passando, em alguma medida, a direcionar o comportamento do Governo no tocante à política de SA, sob o novo formato da política implantada, ao definir uma nova estrutura e formalizando um conjunto de ações. Essa formalização legal, ao mesmo tempo em que sinaliza para as intenções mais explícitas do poder municipal em tornar efetiva a política, favorece sua continuidade e é de supor que pode torná-la menos susceptível às variações do contexto político. Essa institucionalização da política, aliada à ausência de contestações políticas significativas, vem consolidando práticas e rotinas há cerca de 17 anos, o que pode apontar para um processo de continuidade auto-recorrente.

Pode-se dizer que, no primeiro caso, as decisões da esfera política balizaram a interrupção da experiência e que, no segundo caso, pode ser que a institucionalização mais forte da política de SA de Belo Horizonte já coloca entraves de ordem institucional para mudanças na trajetória da política. Ou seja, é de esperar que em contexto de mudanças na conjuntura política ou nas prioridades governamentais, os decisores no futuro terão mais dificuldades em alterar uma política que está consolidada em leis e práticas. Nesse sentido, Belo Horizonte parece reunir condições mais favoráveis à continuidade da política local de SA. Em outros termos, o município parece reunir algumas condições que podem permitir que a sua política de SA tenha efeitos de variável independente, refletindo no processo político e, por suposição, garantir-lhe continuidade.

Com efeito, a experiência de Belo Horizonte persevera pelo terceiro mandato consecutivo, desde sua criação no governo Patrus Ananias. O prefeito Célio de Castro foi reeleito em 2000, sendo sucedido por Fernando Pimentel do PT e por Márcio Lacerda em 2008, do Partido Socialista Brasileiro, eleito em aliança com o PT, alguns dos partidos que sustentaram o governo Pimentel e o Partido Democrático e Social Brasileiro (PSDB), partido que fazia parte da oposição aos governos anteriores do PT. Alerta-se que o

programa de governo de Lacerda fala de ampliação das ações de segurança alimentar, reafirmando também o papel do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – COMUSAN-BH, como interlocutor. O futuro da política no município parece estar mais garantido, em que pesem as diferenças na configuração política da atual administração.

### Referências Bibliográficas e Fontes

ARTHUR, W. Brian. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Economic Journal* 99, March 1989, *apud* Pierson, 1993.

BATISTA Filho, M. *Sustentabilidade Alimentar do Semi-Árido Brasileiro*, Série Publicações Científicas Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira, IMIP, nº 11, Recife, PE, 2005.

BELO HORIZONTE, *Lei nº 6.352*, de 15/07/93. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1993.

BELO HORIZONTE, *Lei nº 6.750*, de 17/10/94. Dispõe sobre a transferência do Serviço de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação para a Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1994.

BELO HORIZONTE, *Lei nº 6.946*, de 12/09/95. Dispõe sobre a criação do Serviço Financeiro da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1995.

COELHO et alii A política de abastecimento alimentar da prefeitura municipal de Belo Horizonte. *Relatório de pesquisa IUPERJ/UFMG/IDRC*, 1996.

CUNHA, A.R.A.A; Lemos, M. B.. Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. *Texto para discussão 113*. CEDEPLAR. Belo Horizonte, 1996.

CUNHA, A.R.A.A; Lemos, M. B. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. *Revista Econômica no Nordeste*. Vol. 28, 1997.

IPEA. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *Cadernos Comunidade Solidária*, v.2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 1996.

MACHADO, Moisés. *Políticas de segurança alimentar - Belo Horizonte e Santos: uma visão sobre continuidade e mudança*. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.

MALUF, R. Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA. Brasília/DF, 2005.

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economics performance*. Cambridge: Cambridge University Press: 1990.

PIERSON, Paul. *World Politics*. Vol. 45, Nº 4, July 1993.

\_\_\_\_\_. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SANTOS, S. M.C. Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte, (in) Farah, M.F.S; Barbosa, H.B., *Novas Experiências em de Gestão Pública e Cidadania*, Programa Gestão Pública e Cidadania – FGV/Ford, São Paulo/SP, 2000.

SANTOS, *Lei Complementar n° 79*, de 02//04/93. Altera a composição de órgão básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos, cria novos órgão e dá outras providências. Santo, 1993.

SANTOS, *Lei Complementar n° 160*, de 12//12/94. Estabelece a composição de órgãos básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos e dá outras providências. Santo, 1994.

SEAB. *SEAB em Dados e Fatos*, Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos Prefeitura Municipal de Santos, Santos, SP, 1994.

SMAU. *Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB*, Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, Belo Horizonte, MG, 1993.

SMAB. *Relatório de Atividades do Ano de 2000*. Secretaria Municipal de Abastecimento Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, MG, 2001.

TEIXEIRA, M. Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte, (in) Camarotti, I e Spink, P., *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*, Coleção FGV Prática, Editora FGV, São Paulo/SP, 2001.

WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathlen e LONSTRETH, Frank (edit.). *Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press: 1994.