

Moisés Machado

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR - BELO HORIZONTE E
SANTOS/SP: UMA VISÃO SOBRE CONTINUIDADE E MUDANÇA**

Belo Horizonte
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
2006

Moisés Machado

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR - BELO HORIZONTE E
SANTOS/SP: UMA VISÃO SOBRE CONTINUIDADE E MUDANÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Prof. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci

Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fundação João Pinheiro

2006

“O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da alimentação do povo.”

Josué de Castro

“Quem tem fome tem pressa.”

Betinho de Souza

“O ser humano com fome é pré-político, não está em condições de agir socialmente, de projetar ações futuras, de pensar a boa sociedade, mesmo porque ele estará todo o tempo procurando matar a fome.”

Profª Maria Regina Nabuco

AGRADECIMENTOS

À saudosa amiga e professora Maria Regina Nabuco, responsável por uma das experiências aqui analisadas, como um modelo de êxito de políticas públicas de Segurança Alimentar, que tem servido de exemplo para outras experiências no Brasil. Não há dúvida de que a ousadia da iniciativa desenvolvida por Regina em Belo Horizonte serviu como exemplo ao Programa Fome Zero, do qual foi uma das principais colaboradoras. Sem seu compromisso, determinação e paixão não seriam possíveis o avanço e o arrojo da capital mineira nessa área. Meu eterno agradecimento e reconhecimento pelo exemplo de ética e de lealdade às coisas e às pessoas em que acreditou. Agradeço também a sua filha, Ana Luiza Nabuco Palhano, amiga que Regina me deixou e que colaborou neste trabalho, com seu inglês britânico.

À minha querida professora Telma Menicucci pela iluminada orientação, estímulo e paciência, sem os quais este trabalho não sairia.

À minha família, que agradeço na pessoa de meu pai Octávio Machado e de minha saudosa mãe Ana, que me ensinaram o valor da ética, do trabalho e de compromisso com a justiça social.

Ao amigo Altivo Almeida Cunha, pelas sugestões e contatos com pessoas que foram preciosas na elaboração deste trabalho.

Aos meus professores Mauro Borges e Mercês Somarriba pelas lições no passado e pelo carinho com que aceitaram examinar este trabalho.

Aos novos e abnegados amigos Newton Gomes e Newton José, responsáveis pela inovadora e corajosa experiência de Santos, que infelizmente não teve continuidade, mas que serviu de exemplo para várias experiências de políticas de segurança alimentar, inclusive a de Belo Horizonte. Agradeço pela generosidade e pela disponibilidade de sempre, generosamente, fornecer informações com precisão e tirar minhas dúvidas.

À amiga Zoraya Bernardete de Souza pela amizade, dedicação, coragem e garra com que defende o programa de Segurança Alimentar da SMAAB e por ela luta, na figura da qual agradeço todos os amigos que fiz na Secretaria, principalmente do “meu departamento” e do Centro de Referência Maria Regina Nabuco, que temos o dever de efetivar.

Aos amigos e ex-secretários da SMAB Múcio França e Rogério Colombini, que mantiveram, com os sacrifícios dos quais sou testemunha, o “expediente em dia” na SMAB, sabendo, como diria o Colombini, que substituíam “uma estrela”. Agradeço pela confiança depositada em mim.

Aos amigos que fiz no COMUSAN-BH, pela amizade, carinho, estímulo e compreensão. Agradeço de maneira especial a Juliana Nogueira que ajudou a “segurar a peteca” no Conselho e aos presidentes Marco Antônio Pepino e Janice Salomão Andrade, pela confiança e pelo estímulo.

Faço também um agradecimento especial ao amigo Fernando de Santos Castro, pela amizade e pela garra na direção do Núcleo de Instituições Públicas Pró-Fome Zero, um sonho que tivemos juntos sob a liderança de Regina Nabuco e que retomamos no COMUSAN-BH.

Aos professores Renato Maluf e Sônia Lucena, companheiros do CONSEA Nacional, pelas sugestões de textos e estímulo, assim como pela amizade que se solidifica na luta comum pela Segurança Alimentar neste nosso Brasil.

À amiga Joana, chefe da Biblioteca da Fundação João Pinheiro, pelo estímulo, “puxões de orelha” e pela revisão final e cuidadosa, principalmente das citações, formato e boas sugestões.

À minha irmã Ana Lúcia, pelas constantes revisões gramaticais e sugestões quanto a maior clareza da redação.

RESUMO

O trabalho analisa a continuidade e descontinuidade de políticas públicas a partir de um estudo comparativo das políticas de segurança alimentar (SA) implementadas por governos oriundos do Partido dos Trabalhadores (PT) nos municípios de Santos/SP e Belo Horizonte no início da década de 90. Os dois municípios desenvolveram políticas com objetivos, diretrizes e desenho institucional semelhantes, mas experimentaram seqüências diversas, apesar de não terem vivenciado mudanças substantivas na configuração partidária de seus governos. O PT manteve-se no poder nessas cidades nos mandatos subsequentes à implementação das políticas locais. Esta continuidade política, entretanto, não significou a manutenção da experiência desenvolvida em Santos, a qual foi interrompida no segundo mandato do PT. Em Belo Horizonte a política de SA tem tido continuidade. 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 pela vertente teórica do novo institucionalismo histórico, particularmente por Pierson (1993, 1994). O segundo é um modelo de políticas locais de SA elaborado por Cunha e Lemos (1996, 1997), o qual permite comparar e analisar ações de SA no nível municipal. A descontinuidade em Santos está relacionada a fatores de natureza mais política, como a mudança na correlação de forças e de prioridades políticas, curto espaço de tempo, e dentro de um contexto de baixa institucionalização. Nesse contexto de ausência de institucionalização formal, os fatores políticos pesaram mais do que os efeitos de *feedback* da política estabelecida anteriormente para explicar a trajetória da experiência de Santos. Em Belo Horizonte, a institucionalização formal da política vem consolidando práticas e rotinas, apontando para um processo de continuidade auto-recorrente, podendo-se supor que a política já venha apresentando efeitos de variável independente para explicar sua continuidade. Percebeu-se que desenhos institucionais podem ser uma das condições necessárias para a continuidade das políticas públicas, mas que, decisões da esfera política têm peso significativo, não desprezível, na determinação da trajetória das políticas públicas. Para o trabalho foi feita uma revisão bibliográfica e utilizados dados de fontes primárias (entrevistas) e secundárias (legislação, diagnósticos e relatórios técnicos).

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Novo Institucionalismo, Abastecimento Alimentar, Fome Zero.

Summary

This work analyses the continuity and discontinuity of public policies from a comparative study of the food security policies (SA) implemented by governments derived from the Labor Party (PT) in the municipal area of Santos, SP and Belo Horizonte, MG, in the 90's. Both municipal regions have developed policies with similar aims, direction and institutional design, but they experience different sequences, although they have not suffered substantial changes on the political party configuration of their governments. PT (Labor party) has been kept in power in these cities in the mandates that followed the implementation of the local policies. This political continuity, however, has not meant the maintenance of the experience carried out in Santos, which was interrupted in the second PT mandate. In Belo Horizonte, the food security policy has had continuity. The reasons for the interpretation of the different directions were set upon two referential points. The first one is the notion of feedback effects on the prior policies and the concept of dependent trajectory used by the theoretical wing of the New Historic Institutionalism, specially by Pierson (1993, 1997). The second is the local policy models of food security elaborated by Cunha e Lemos (1996, 1997), which allows the comparison and analysis of food security actions at a municipal level. The project discontinuity in Santos is related to factors of political nature, as the shift in the balance of power and the political priorities, time shortage, and a low institutionalization context. In this context of formal institutionalization absence the political factors weighed heavier than the feedback of the policy that had been established previously in order to explain the experience trajectory in Santos. In Belo Horizonte the formal institutionalization has been consolidating practices and routines, pointing at a process of self-recurring continuity, making one suppose that the policy has shown effects of an independent variable, so that its continuity can be explained. There has been a perception that institutional designs might be one of the necessary conditions for the public policy continuity, but also that decisions that come from a political sphere have a meaningful weight, not despicable, when it comes to settling the public policy direction. For this work a bibliographic review has been carried out and primary (interviews) as well as secondary (legislation, diagnosis and technical report) source data have been collected.

Key words:

Food security, New Institutionalism, Food Supply, *Fome Zero* (Zero Hunger)

LISTA DE QUADROS**QUADROS**

Quadro 1 - Efeitos de <i>Feedback</i> em Políticas Públicas	25
Quadro 2 - Efeitos de <i>Feedback</i> em Políticas Públicas – Atores Afetados	26
Quadro 3 - Tipologia de Programas Municipais de Abastecimento e Segurança Alimentar	56
Quadro 4 – Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, por Eixo de Intervenção	89
Quadro 5 - Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por Eixo de Intervenção	98
Quadro 6 – Parcerias e Articulações Institucionais por Programas e Eixos	104

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos/SP (1984-1993)	83
Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento e Proteção ao Consumidor de Santos/SP (1993-1994)	84
Figura 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo de Santos/SP (1994)	84
Figura 4 - Organograma da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas de Belo Horizonte/MG (1989-1993)	86
Figura 5 - Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte/MG (1993 – 2000)	86

LISTA DE SIGLAS

ABC	Alimentos a Baixo Custo
AMAS	Associação Municipal de Assistência Social
ARPBH	Administração Regional de Belo Horizonte
BH	Belo Horizonte
CA/SP	Coordenadoria de Abastecimento do Estado de São Paulo
CEASA	Centrais de Abastecimento
CEVAE	Centro de Vivência Agro-ecológica
CIDOC	Central de Informação e Defesa do Consumidor
COMASA	Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar
COMUSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DEAB	Departamento de Abastecimento
DIEESE	Dep. Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos
EJA	Escola para Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Téc. e Extensão Rural de MG
FACE/UFMG	Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
I CNANI	I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
I CNSA	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Seg. Alimentar e Combate a Fome
PAEB	Programa de Ações Emergenciais Básicas

PAT	Programa de Alimentação dos Trabalhadores
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAL	Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno
PND-I	Plano Nacional de Desenvolvimento I
PND-II	Plano Nacional de Desenvolvimento II
PNLCC	Programa Nacional de Leite para Criança Carente
PROCON'S	Programas de Proteção ao Consumidor
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PROPAN	Programa Paulista de Alimentação e Nutrição
PROVA	Programa Volante de Alimentos
PSA	Programa de Suplementar Alimentar
PT	Partido dos Trabalhadores
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.
SA	Segurança Alimentar
SEAB	Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos
SEAC	Seção de Atendimento ao Consumidor
SICTUR	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.
SISVAN	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAAB	Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte
SMAC	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMAU	Secretaria Municipal de Atividades Urbanas
SMDC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA	18
1.1 Políticas públicas e seus efeitos: o novo institucionalismo	18
1.2 Políticas Públicas e dependência de trajetória	24
1.3 Síntese dos argumentos analíticos	28
2. SEGURANÇA ALIMENTAR: UM PRINCÍPIO RECENTE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.1 Segurança alimentar: de bem estratégico para um direito social	31
2.2 A questão da alimentação e da segurança alimentar no Brasil	33
2.2.1 As Primeiras Ações Nacionais de Segurança Alimentar no Brasil (1930-1963)	35
2.2.2 O Período da Ditadura Militar (1964-1984)	36
2.2.3 Da Nova República à Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: O Direito à Alimentação (1984-2006)	37
2.3 O Conceito de segurança alimentar como um princípio orientador de políticas numa abordagem sistêmica	44
2.4 Constituição de 1988: descentralização e diversidade de desenhos locais de segurança alimentar	48
3. PROGRAMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM SANTOS E EM BELO HORIZONTE: UM MODELO COMPARATIVO	54
3.1 Um esquema analítico para políticas locais de segurança alimentar	54
3.1.1 A hierarquia da principal unidade administrativa	55
3.1.2 O grau de nucleação ou de aglutinação de programas	55
a) Eixo dos Programas de Regulação	57
b) Eixo dos Programas Compensatórios	57
c) Eixo das Práticas Urbanas	57
3.1.3 Parcerias, Participação Popular e Articulação Institucional	58
3.2 Programas municipais de abastecimento e segurança alimentar nos municípios de Santos e de Belo Horizonte	59

3.2.1 O caso de Santos: A política de abastecimento – sua reorientação em direção à segurança alimentar e o refluxo ao abastecimento	59
3.2.2 O caso de Belo Horizonte: a criação da Política Municipal de Segurança Alimentar	71
3.3 Santos e Belo Horizonte: um quadro comparativo	81
3.3.1 Hierarquia da SEAB e SMAB no organograma das Prefeituras	81
3.3.2 Grau de Aglutinação das Ações	88
Os Programas de Regulação	92
Os Programas Compensatórios	96
As Práticas Urbanas	101
3.3.3 Parcerias, participação e articulações institucionais: Santos e Belo Horizonte	103
3.4 Síntese do Capítulo	108
4. UMA INTERPRETAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE SANTOS E DE BELO HORIZONTE	109
4.1 Institucionalização das Políticas de Segurança Alimentar e em Santos e em Belo Horizonte: marcos legais e efeitos das políticas	111
4.2 Desenho das Políticas de Segurança Alimentar de Santos e de Belo Horizonte: mudanças e continuidades	119
4.3 Processo político e a Política Pública de Segurança Alimentar: o Caso Santos	122
4.4 Considerações Finais	126
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133

INTRODUÇÃO

Estudar a continuidade das políticas públicas, em qualquer nível de governo, é uma questão que interessa não somente aos analistas das ciências sociais, mas diz respeito também aos gestores públicos, políticos e à população em geral. Esse tema se impõe, principalmente, porque há certa percepção na sociedade de que boas iniciativas são interrompidas freqüentemente nas mudanças sucessórias do ciclo eleitoral dos governos. A descontinuidade de políticas públicas pode ser percebida, mais amiúde, na troca de governos, quando uma correlação de forças é substituída por outra.

Nesse sentido, interromper determinadas práticas pode significar, por um lado, privar a sociedade de bens e de serviços necessários, que deveriam ser regularmente providos pelo Estado. Por outro, os recursos orçamentários nelas envolvidos e a capacidade administrativa desenvolvida pelos gestores públicos são desperdiçados, representando sério prejuízo para a receita estatal, tendo em vista os dispêndios aportados para a construção de estruturas de gestão e a necessidade deles para o funcionamento dos programas públicos.

Seguindo esse raciocínio sobre políticas públicas, neste trabalho será feito um estudo comparativo das políticas de segurança alimentar implementadas pelos municípios de Santos/SP e de Belo Horizonte/MG, respectivamente nos mandatos dos prefeitos Telma de Souza (entre 1989 e 1993) e Patrus Ananias (entre 1993 e 1996), ambos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Este Partido manteve-se no poder no mandato subsequente nas duas cidades, continuando a ser a vertente política mais expressiva da correlação de forças que governaria as cidades posteriormente. A continuidade político-partidária não significaria, contudo, a continuidade das ações de segurança alimentar nos dois municípios. De fato, tais ações experimentaram trajetórias diferentes, nos mandatos seguintes aos quais foram implementadas, ou seja, continuaram na capital mineira, mas não se sustentaram em Santos. É com estes dois exemplos que será estudado, neste trabalho, a questão da continuidade e da descontinuidade de ações públicas, focando em experiências municipais em políticas de Segurança Alimentar.

A política de segurança alimentar é uma política pública que vê a alimentação como um direito social, tal como o direito à saúde e à educação, por exemplo. 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 (SA) era vista como um

desdobramento das políticas de abastecimento, de produção e distribuição dos alimentos, sem preocupação, portanto, 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 pelo Estado. 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 a insuficiência 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. As experiências de Santos e Belo Horizonte, em alguma medida, incorporaram essa perspectiva nas suas ações.

Santos e Belo Horizonte - tendo desenvolvido políticas públicas de SA à primeira vista com diretrizes e objetivos similares e, ainda, com um desenho institucional semelhante, constituído a partir do princípio de AS - experimentaram nessas ações seqüências diversas com relação à continuidade, mesmo que não tenham havido mudanças substantivas na configuração partidária do governo municipal.

Posto isso, nosso objetivo, neste estudo comparativo, é tentar identificar fatores que favoreceram a continuidade das Políticas de SA em Belo Horizonte, por um lado, e os fatores que levaram à descontinuidade em Santos, por outro.

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 o conceito de dependência de trajetória, utilizados em estudos incluídos na vertente teórica do novo institucionalismo histórico, particularmente de Pierson (1993,1994). 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.

O primeiro referencial tomado de Pierson considera que políticas públicas, ao serem implantadas geram efeitos ao longo do tempo; criam incentivos, recursos e benefícios que constroem os atores a determinados comportamentos, assim como criam instituições formais (leis, estrutura administrativa, recursos orçamentários, burocracia) ou informais (regras de comportamento) que passam a ter efeitos nas suas trajetórias, inclusive

contribuindo para a sua reprodução e continuidade. Ao gerarem estes efeitos, principalmente gerarem incentivos para determinados tipos de atores, as políticas públicas criam grupos de interesses que passam a influir no jogo político e, nessa medida, afetam o processo decisório posterior. Tanto esses interesses como as regras formais e de comportamento derivadas da implementação de políticas públicas constituem um conjunto de efeitos de *feedback* que fazem com que tais políticas passem a funcionar como uma variável independente, afetando a sua trajetória posterior. Nesse sentido, as políticas públicas são ao mesmo tempo efeitos de processos políticos específicos, mas podem também afetar esses processos.

O segundo referencial, o modelo de Cunha, Lemos (1996, 1997), apresenta uma tipologia de políticas de SA que define três supostos básicos para caracterizar uma política de SA no nível municipal, ao mesmo tempo em que, segundo os autores, podem lhe garantir a continuidade: (i) hierarquia da unidade executora; (ii) grau de nucleação de ações e de programas nessa unidade e (iii) parceria e articulações institucionais.

A partir destes referenciais, foi construída uma interpretação das duas políticas desenvolvidas. Em primeiro lugar, foi analisado o desenho institucional das políticas com base no modelo construído por Cunha, Lemos (1996, 1997) para políticas locais de SA. Em segundo lugar, buscou-se avaliar os efeitos gerados pelas políticas públicas de SA nas duas cidades, tentando verificar os argumentos de Pierson. Estes, mesmo que se ajustem a análises históricas de períodos mais longos, contribuem para a compreensão da continuidade e da descontinuidade das políticas públicas de SA em Santos e em Belo Horizonte, não obstante a curta trajetória dessas duas experiências.

A análise dos casos sugeriu que em situação de institucionalização precária – caso de Santos – a descontinuidade da política está relacionada a outros fatores, como a mudança na correlação de forças e de prioridades políticas, apesar da manutenção do mesmo partido no governo. 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.

Com o objetivo de construir uma interpretação para as trajetórias distintas dos dois municípios, foram analisadas: as ações de abastecimento local que porventura já estivessem

sendo desenvolvidas, antes de se ter uma política integrada de SA; a origem das políticas municipais de SA e as ações realmente implementadas sob esta perspectiva; as características institucionais das políticas; e a trajetória das mesmas.

Para isto foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Nesse último caso, 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, cujo foco vai na linha dos pressupostos deste trabalho – desenho institucional, parcerias e envolvimento de atores.

O trabalho foi estruturado da forma a seguir. No primeiro capítulo, discute-se a utilização da abordagem institucionalista para a análise da continuidade de políticas públicas, baseando-se nos argumentos do novo institucionalismo histórico, especificamente de Pierson (1993,1994), enfocando efeitos que as políticas provocam e o conceito de dependência de trajetória.

O segundo capítulo apresenta abordagens a respeito do conceito de Segurança Alimentar, que pode ser visto como um princípio ordenador de políticas públicas intersetoriais, sob uma perspectiva sistêmica, assim como sua visão mais atual como um direito dos cidadãos.

No terceiro capítulo, faz-se uma comparação entre as experiências de Santos e de Belo Horizonte, com base na metodologia de Cunha, Lemos (1996, 1997), identificando as similaridades e as diferenças entre as políticas implantadas nas duas cidades e os seus efeitos sobre as respectivas trajetórias.

No quarto e último capítulo, faz-se uma interpretação mais analítica sobre a trajetória das políticas nas duas cidades a partir dos argumentos desenvolvidos, na tentativa de explicar os percursos diversos das duas experiências locais de políticas de segurança alimentar, ou seja, a continuidade da política em Belo Horizonte e sua descontinuidade em Santos.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA

Neste capítulo, será discutido, em primeiro lugar, o conceito de política pública e seus efeitos institucionais na perspectiva do novo institucionalismo. Dentro desse enfoque, discutir-se-ão os fatores que podem levar a que políticas públicas, uma vez institucionalizadas, tendam a se reproduzir e, finalmente, procurar-se-á, constituir alguns argumentos para a análise do nosso problema, qual seja, da continuidade e não continuidade de políticas públicas semelhantes, tendo como foco as políticas de abastecimento e segurança alimentar de Belo Horizonte e de Santos.

1.1 Políticas públicas e seus efeitos: o Novo Institucionalismo

Meny e Thoenig (1992), fazendo uma distinção entre os termos *politics* (relacionado à luta pelo poder) e *policy* (política pública), mostram que a última é uma ação resultante de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental, em um espaço geográfico ou um setor específico (um país, um estado, uma cidade ou um setor como, por exemplo, a saúde, a segurança, a educação, entre outros). Para eles, o conceito de autoridade pública pode ser mais bem delimitado tomando-se de empréstimo à economia a sua definição de autoridade que administra bens públicos¹.

Para Meny e Thoenig (1992, p.89), *Politics*, no inglês, designa os fenômenos da luta pelo poder, disputa entre partidos, classes sociais e indivíduos para ocupação de uma função de autoridade (poder) em um país, um mercado eleitoral ou uma instituição pública, com o intuito de influir no processo de tomada de decisão nesses espaços. Já *Policy* significa uma orientação para ação, um projeto, um programa específico com um conteúdo bem definido como, por exemplo, política econômica, de saúde, educação e outros.

Desta forma, segundo esses autores, uma política pública pode ser caracterizada pelas ações de uma autoridade pública frente a um problema ou a um setor específico relevante, e pode ser reconhecida ou estudada através de documentos, regulamentos, leis,

¹ Um bem público ou coletivo – ar, água, a educação, entre outros – apresenta três particularidades nas ciências econômicas: 1) não é divisível; 2) não pode ser distribuído de maneira seletiva pelos mecanismos de mercado e de preços e 3) pressupõe-se que cada consumidor potencial pode recebê-lo igualmente.

organogramas, orçamentos etc. Descrevem, ainda, as seguintes características de uma política pública:

- a) Um conteúdo: tem um objetivo para o qual mobiliza incentivos e recursos financeiros e administrativos.
- b) Um programa: tem uma articulação de ações regulamentadas (leis e regulamentos) e estrutura permanente de referência, com uma rotina que especifica caminhos e ações.
- c) Uma orientação normativa: expressa valores e orientações que devem ser traduzidas em ações pelos gestores.
- d) Um fator de coerção: procede da natureza de autoridade pública legal de que se acha investido o ator governamental (legitimidade).
- e) Uma competência social: uma política pública se define pela sua competência específica, que pode ser claramente definida através dos seus atos e disposições, relacionados aos interesses e comportamentos dos atores ou instituições que compõem o campo de ação dessa política.

Meny e Thoening (1992), então, ao apresentarem tais características, as políticas públicas buscam resolver problemas concretos. As autoridades públicas, para dar resolubilidade a esses problemas, deparam-se com incertezas, informações incompletas e horizonte de tempo determinado. Necessitam de recursos financeiros, de desenvolver sua capacidade de coordenação e de contar com a cooperação de diferentes atores.

Dada essa referida gama de incertezas e variáveis, pode parecer impraticável a implementação de políticas públicas sem o concurso de uma determinada estrutura que possibilite, aos gestores políticos, resolver questões concretas que lhe são colocadas.

A caracterização de política pública vista sob o enfoque de uma estrutura que auxilia na resolução de problemas, diminuindo incertezas, permite percebê-la como uma instituição, no sentido de que estas como aquelas são elaboradas para resolver, em um determinado empreendimento, problemas de cooperação. Criam-se sistemas regulatórios para os atores envolvidos, de forma que eles tenham um horizonte de certeza da cooperação dos demais em determinada ação e “regras do jogo” para ações coletivas. Como as políticas públicas criam regras formais e informais (leis e regulamentos, convenções ou códigos de comportamento), elas definem o conjunto de escolhas disponíveis para os atores

envolvidos, resultando em incentivos ou constrangimentos à estratégia desses atores para que continuem cooperando. O principal papel das instituições na sociedade é, como a política pública, reduzir as incertezas e estabelecer uma estrutura estável e duradoura que, por meio de arranjos, formais e informais, concorrem para a provisão de serviços públicos.

A constituição de instituições possibilita, segundo a visão de algumas vertentes da corrente denominada “Novo Institucionalismo”, deve dar resolubilidade a problemas relativos a incertezas em relação à determinada ação coletiva, promovendo cooperação e dando um horizonte de resolubilidade tanto em empreendimentos econômicos como públicos. North (1990, *apud* Marengo, 2006, p.3) “chamou a atenção para a capacidade das instituições políticas em reduzir a incerteza e os custos de transação presentes nas relações entre os indivíduos, promovendo uma estrutura para concertação de preferências e esforços”. Nesse sentido, uma das questões colocadas pelo novo institucionalismo é a capacidade de as instituições garantirem, através da construção de estruturas adequadas, incentivos à cooperação.

O novo institucionalismo tem tido uma importância crescente a partir da década de setenta, trazendo de volta a análise, no campo das ciências sociais, do papel das instituições, afirmando que elas importam, que não são meras arenas, ou organizações, mas geram efeitos sociais, econômicos e políticos. Recolocar as instituições como ponto central nas análises dos processos sociais e políticos é o que propõe, então, a abordagem do novo institucionalismo (Marques, 1997)². Seus defensores enfatizam que normas e procedimentos podem determinar a repetição de comportamentos e ações sociais. Os teóricos dessa vertente afirmam que as instituições podem ter um papel autônomo na organização dos processos políticos de maneira mais ampla ou, mais especificamente, nas políticas públicas, influenciando os resultados das ações, ao se constituir em um conjunto de estruturas e de procedimentos, definindo interesses, identidades e alocação de recursos.

Marques (1997), Menicucci (2003), Pierson (1993, 1994) concordam que o novo institucionalismo não chega a ser uma nova teoria, mas um conjunto de afirmações e

² Analisadas sob o ponto de vista de várias disciplinas e várias matrizes teóricas, as instituições, para o novo institucionalismo, importam por si próprias, não devendo e não podendo ser analisadas como epifenômenos.

postulados provisórios³. Esses postulados devem ser testados, podendo auxiliar nas análises de formação, continuidade e mudanças de políticas específicas, assim como no entendimento do comportamento dos atores sociais, sob o ponto de vista da criação, implementação e o desenvolvimento dessas políticas, observando-as no tempo - o que remete a uma análise histórica de seus vários elementos, ponderando sua importância na mudança ou na solidificação de determinada trajetória.

Procurando precisar o conceito de instituição, na abordagem do novo institucionalismo, Menicucci (2003, p.3) faz uma síntese de seus significados, sob o prisma das várias disciplinas que trabalham com o termo, como as teorias organizacionais, a economia, a sociologia, a ciência política e a história, apontando o que podem ter de comum quando enfocam o termo instituição.

a utilização deste enfoque não se constituiu em um conjunto de conceitos teóricos precisos. Em consequência, o termo *instituição* assume significados diversos em contextos analíticos distintos, a partir de uma concepção genérica de instituição como um padrão de comportamento estável, recorrente e valorizado (Menicucci, 2003, p.3).

Apesar da não constituição de um conceito teórico preciso, para o novo institucionalismo, instituições devem ser compreendidas, mesmo que de maneira genérica, como sendo constituídas e constituintes, tanto de regras formais (como regulamentos, normas e leis), quanto informais (tais como convenções ou códigos de comportamento). As regras definem e estruturam o conjunto de escolhas disponíveis aos atores sociais, representando constrangimentos à sua estratégia de ação, o que delimita o seu comportamento e, portanto, o resultado de suas interações, tendo efeitos concretos em ações políticas, econômicas e sociais.

Ao trabalhar com esse conceito mais abrangente de instituições, Pierson (1993, 1994) procura entendê-las como ferramentas intermediárias na relação do Estado com a sociedade, ou seja, nas ações específicas que nascem dessas interações e que tomam a forma de políticas públicas específicas. Para o autor, quando são instituídas, são criados

³ Alertando para o caráter teórico controverso e disputado do novo institucionalismo, Powell e DiMaggio (*apud* Menicucci, 2003: p.25) apontam que “é mais fácil existir acordo sobre o que o novo institucionalismo não é do que sobre o que ele é”. Sublinhando a mesma imprecisão dessa abordagem, Marques (1997, p.68) assinala que o novo institucionalismo, na verdade, “pretende constituir-se em uma teoria de médio alcance, re-introduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia” e que é “um lugar analítico e metodológico para o qual têm convergido estudiosos descontentes com os enfoques correntes em suas disciplinas”. Assim, para ele, tal abordagem deve ter uma postura teórica bastante aberta, “na qual a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo é dado *a posteriori*”.

determinados arcabouços normativos e cognitivos (legal, normativo e jurídico-constitucional), que importam na criação de desenhos organizacionais e administrativos, e definem a alocação de recursos de pessoal e financeiro; assim como dão origem e envolvem uma rede de apoio e sustentação, constituída por beneficiários, gestores e grupos de interesse (que atuam como correntes de defesa para preservação dessas políticas – como veremos adiante).

Por enfatizar o papel das instituições para o entendimento dos processos de formação, implementação e trajetória das políticas públicas, Pierson mostra que, 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.

Uma consequência do desenho de políticas públicas é a formação de grupos de interesse e, em decorrência, a organização deles, em função da defesa de ações específicas oriundas dessas políticas, de tal forma que desenhos institucionais específicos passam a influenciar no processo de decisão política, ao criar, estruturar e dar espaço à vocalização de interesses.

Essa interação entre política pública (*policy*), vista como instituição, e processo político (*politics*) é o que faz com que Pierson (1993,1994) chame a atenção para a política pública não somente como variável dependente da decisão política, mas também como variável independente, causando efeitos no processo político. O autor mostra ainda que os cientistas sociais vêem as políticas públicas como resultado da correlação de forças (variável dependente), mas raramente como definidoras e geradoras dessas forças (variável independente). Entretanto “*policies produce politics*”.

Para Pierson, os papéis que o Estado desempenha hoje são muito amplos, diversificados e com um grande peso nas sociedades, de modo que não é possível negar que eles geram importantes “*inputs*” no processo político, tendo reflexos nas decisões dos agentes políticos, portanto, na condução e na manutenção das políticas públicas em geral⁴.

⁴ Um exemplo ilustrativo desses *inputs* pode ser observado no papel do Estado de Bem Estar Social (ou das políticas sociais dos estados atuais) e seu reflexo nas ações tanto dos agentes públicos, como da sociedade de forma geral nos países do norte europeu, onde opera o “neocorporativismo”. Na Suécia, por exemplo, as corporações de trabalhadores e empresários que têm espaços de influência dentro do estado, via neocorporativismo, tornam estes desenhos de políticas econômicas e sociais difíceis de serem desmontados.

Situando-se no campo do novo institucionalismo, na sua abordagem histórica, Pierson mostra que o processo de formação e de continuidade das políticas públicas, seu sucesso, ou fracasso, pode ser compreendido, analisando-se sua trajetória no tempo. A estrutura institucional criada na implantação e na implementação das políticas públicas, para dar forma e operacionalidade a elas, cria regras que passam a ser importantes fontes de estímulos, ou restrições, a determinados comportamentos e recorrências. Argumenta que investigações detalhadas e cuidadosamente escolhidas, comparativamente exemplificadas em estudos de casos, podem ser uma poderosa ferramenta para revelar as continuidades e ou as mudanças de determinados empreendimentos públicos.

Com efeito, o novo institucionalismo tem dado importantes contribuições para a compreensão do sucesso ou do fracasso de diferentes iniciativas de implementação, reformas e continuidade das políticas públicas. Nesse sentido, Pierson (1993,1994), por meio de um estudo comparativo, analisou os efeitos das políticas conservadoras dos governos de Reagan e Thatcher, respectivamente nos Estados Unidos e na Inglaterra, em meados da década de setenta. Mostrou que tais governos, por mais esforços que tenham feito, não conseguiram extinguir, ou mesmo reduzir, substancialmente o escopo de algumas políticas públicas vigentes, principalmente as políticas de proteção social. Razões para o pouco sucesso das administrações norte-americana e inglesa podem ser encontradas nos postulados do novo institucionalismo.

A conclusão que Pierson retira, dos resultados limitados das reformas empreendidas por Reagan e Thatcher, baseia-se na compreensão de que a política pública pode ter efeitos semelhantes aos das instituições formais. Desde o momento de sua implantação, implementação e estruturação no tempo, as políticas sociais criadas nos Estados Unidos e na Inglaterra vieram conformando estruturas normativas, regras e comportamentos que significavam, também, incentivos seletivos, recursos, benefícios e constrangimentos aos atores afetados por elas. Passaram assim a ter efeitos no comportamento desses atores e, conseqüentemente, na trajetória das próprias políticas desenvolvidas, que contaram com forte apoio dos principais beneficiários.

Estruturas institucionais geradas por políticas públicas e os atores envolvidos nelas criam, então, sólidas redes em torno de determinadas ações de políticas públicas, que faz com que estas tendam a ter grandes chances de se perpetuar, tornando, em certos casos,

difícil sua reversão. Tais redes passam a agir como “agente político”, criando grupos de interesse e influenciando no jogo político, numa equação que Pierson resume como: “grupos de interesse criam políticas, políticas criam grupos de interesse”(Pierson, 1993: p.598).

1.2 Efeitos de políticas públicas: dependência de trajetória

As estruturas institucionais decorrentes do desenho de determinado tipo de política pública podem ter efeitos positivos e recorrentes (*feedback positive*) na continuidade de sua trajetória, o que Pierson define como dependência de trajetória, *path dependency*, que apresenta como idéia básica o fato de referir-se à “ relevância causal de estágios precedentes em uma seqüência temporal” (Pierson,2000, p. 252, *apud* Alverga , 2006, p.4).

Alverga (2006, p.5) discute o conceito de *path dependency* em North

Para ele, o referido conceito significa que “Uma vez que o desenvolvimento de uma trajetória é estabelecido em um determinado sentido, as **externalidades em rede**, o **processo de aprendizado nas organizações** e os **modelos subjetivos de percepção das questões públicas**, derivados historicamente, reforçam a direção de início adotada” (North,1999:99, *apud* Alverga, 2006, p.5).⁵

Re-elaborando esse conceito de North, Alverga (2006, p.5) reinterpreta-o com base em Pierson, comentando os termos grifados:

a) externalidades em rede: correspondem à idéia de efeitos de coordenação, que significam que o aumento do uso de determinada tecnologia, ou prática, encoraja o seu uso, atraindo cada vez mais usuários e fazendo com que esses se constituam em rede.

b) o processo de aprendizado nas organizações:

o conhecimento adquirido na operação de sistemas complexos também conduz a retornos crescentes pelo uso continuado. Com atenção à repetição, indivíduos aprendem como usar os produtos de modo mais efetivo, e suas experiências são no sentido de afastar inovações posteriores no produto ou em atividades relacionadas (Pierson, 2000, p. 254, *apud* Alverga, 2006, p.36).

c) modelos subjetivos de percepção das questões públicas:

corresponderiam, segundo Pierson (2000:260), à maneira que os atores, que operam em contextos sociais altamente complexos e opacos, filtram e interpretam as informações que recebem (Alverga, 2006, p. 36).

⁵ Grifos do autor.

Políticas públicas alocam recursos e criam incentivos, tendo, também, efeitos cognitivos. Produzem informações e conhecimentos significativos para o processo de aprendizagem de suas trajetórias. As políticas podem, então, serem vistas como estruturas politicamente conseqüentes, em um largo alcance de circunstâncias e em vários caminhos, através dos quais pode-se verificar e explicar como políticas “geram” política.

O Quadro 1 sintetiza as dimensões dos dois principais efeitos de *feedback* (incentivos/recursos e processo de aprendizagem) e os três grupos de atores que influenciam, conforme argumentos de Pierson (1993 p.626). Existem, dessa forma, seis situações que combinam os efeitos de *feedback*, por um lado, pela perspectiva dos incentivos/recursos e efeitos cognitivos; por outro, pela forma que eles afetam os atores envolvidos em determinado empreendimento de políticas públicas.

Quadro 1
EFEITOS de *FEEDBACK* EM POLÍTICAS PÚBLICAS

		Atores afetados por mecanismos de <i>feedback</i>		
		Elites governamentais	Grupos de Interesse	Público em geral
Tipos de Mecanismos De <i>Feedback</i>	Incentivos e recursos	Capacidades Administrativas	Benefícios Nichos organizacionais Financiamento Acesso a gestores	Efeitos de "lock in"
	Efeitos Cognitivos	Aprendizagem de Políticas	Aprendizagem Visibilidade e <i>Traceability</i>	Visibilidade e <i>Traceability</i>

Fonte: Pierson (1993).

Políticas Públicas, ao serem implementadas e no decorrer de sua trajetória, influenciam determinados grupos de atores, através de incentivos e de recursos. Esta influência e seu papel na estrutura institucional, principalmente sob a perspectiva da sustentação de ações públicas já desenvolvidas, podem ter características distintas, de acordo com o papel desenhado para cada grupo de atores. O Quadro 2 mostra os grupos de atores mais importantes no desenho de determinada política pública, assim como o reflexo que essas têm sobre eles como estrutura institucional.

Pierson (1993, p.626) procura avaliar também os efeitos cognitivos dos mecanismos de *feedback* das políticas que reforçam os efeitos dos incentivos e recursos. O autor analisa a forma em que 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. A aprendizagem de políticas reflete-se, assim como os efeitos de incentivos e de recursos, em determinados tipos de atores.

Quadro 2
EFEITOS DE *FEEDBACK* EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ATORES AFETADOS

Efeitos de Incentivos e Recursos	Efeitos de Aprendizagem em Políticas
Elites governamentais – A instituição de políticas públicas cria capacidades para quadros de funcionários e uma máquina administrativa que pode operar como uma corporação no apoio da política.	Elites governamentais – Os atores governamentais (políticos, burocratas, experts) criam conhecimentos e argumentos de como fazer ou defender determinada política pública, manipulando, de acordo com o desenho desta política, informações que queiram privilegiar ou escamotear. As estratégias criam também mecanismos cognitivos para fortalecer interesses e identidades dessas elites e dos demais grupos envolvidos.
Grupos de Interesse – Políticas públicas criam incentivos seletivos, subsídios, financiamento e benefícios para grupos de interesses, direta ou indiretamente influenciando a criação de nichos organizacionais de defesa de interesses, podendo-se falar também, neste caso, de corporações e <i>lobbies</i> .	Grupos de interesse – Líderes de grupos criam identidades e argumentos cognitivos, com ou sem auxílio dos governos, para aumentar seu poder de influenciar sua base de apoio. Manipulam seus apoiadores, reforçando seu poder para conseguir espaços de influência dentro do estado, via políticas setoriais, tornando-as sólidas, visíveis e difíceis de serem desmontadas.
Público em geral – Pierson exemplifica os efeitos de incentivos e recursos na população, citando o caso paradigmático da Suécia, onde se criou uma série de benefícios (incentivo ao emprego, políticas de aposentadoria, habitação, saúde, etc) que levou à constituição de uma rede econômica e social, com conseqüências materiais para os indivíduos, que assumiram compromissos (investir em seguros sociais, bens e serviços) difíceis de serem revertidos (<i>lock in</i>) - Pierson cita também as políticas de investimento em infra-estrutura (transportes, habitações, comunicações) como uma rede de incentivos que uma vez implementadas, dificilmente podem ser revertidas.	Público em geral – Informação e conhecimento são poder. Dessa forma, tanto elites governamentais como grupos de interesse podem criar aparatos que mostram ou escondem (visibilidade) os benefícios e custos das políticas, potenciando apoiadores (empoderamento) ou opositores conforme a estratégia adotada por sua linha estratégica de ação. São criadas, quando do interesse das elites, cadeias mais longas ou mais curtas em políticas, dificultando ou facilitando ao público identificar o caminho dos benefícios e os responsáveis por esse caminho (<i>traceability</i>). Procuram fazer cadeias mais curtas para os benefícios, por exemplo, os programas de transferência de renda.

Fonte: Pierson (1993:624,628), Elaboração do autor.

Os efeitos de *feedback* (incentivos/recursos, efeitos cognitivos e de aprendizagem de políticas) são um fator determinante para a trajetória de determinada política pública, qual seja, o retorno crescente de toda a variedade e complexidade de sua estrutura institucional, que para Pierson (1993,1994) pode ser comparada ao uso de determinada tecnologia, que

mesmo não sendo a mais eficiente, não é fácil ser revertida, pelos custos elevados, de recursos tecnológicos e de aprendizado, que trazem retornos crescentes no longo prazo. Dessa forma, os custos e as incertezas de mudar de trajetória podem não compensar (Pierson, 1993, p.607)⁶.

Trabalhando com essa perspectiva, Menicucci (2003) usa a abordagem conceitual de efeitos de *feedback*⁷, analisando a política de saúde no Brasil. Mostra que o modelo de política implementado em um determinado momento histórico influenciou as possibilidades futuras dessa política, determinando alocação de recursos, criando incentivos e gerando sólidos grupos de interesse, cujos efeitos se fizeram sentir na trajetória da política de saúde no Brasil. Mesmo considerando a existência de inovações na Política Nacional de Saúde quando da promulgação da Constituição de 1988, verificou que a política apresentava características que herdara do modelo anterior à Constituição, garantindo-lhe grande continuidade.

A reforma da política da saúde após a Constituição, embora seja uma ruptura institucional ao alterar os princípios que norteavam a política anterior, vai significar também grandes continuidades, particularmente a convivência de formas públicas e privadas de assistência. Ao mesmo tempo em que se realiza, de fato, uma reforma, essa mudança é limitada pela antiga estrutura institucional, além de não ser capaz de desmontá-la, constituindo-se, realmente, uma dupla trajetória: a da assistência pública e a privada (Menicucci, 2003, p.53).

A sobrevivência de determinadas políticas públicas pode evidenciar os retornos crescentes das estruturas institucionais moldadas para dar curso a elas. Pierson aponta essa questão:

Cada ponto ao longo de uma trajetória particular produz conseqüências que fazem esta trajetória mais atraente para o próximo período. À medida que esses efeitos começam a se acumular, eles geram um poderoso círculo virtuoso (ou vicioso) de atividades auto-reforçadas (...). Com retornos crescentes, os atores têm incentivos fortes para se concentrar em uma única alternativa e continuar trilhando uma

⁶ Pierson aponta que o desenvolvimento e a manutenção de uma determinada alternativa tecnológica podem subsistir, mesmo que não sejam eficientes economicamente, exemplificando com o QWERT do teclado do computador. Alternativas mais eficientes surgiram, mas os custos invertidos naquela tecnologia, tanto financeiros como de aprendizado, não permitiram sua substituição pela alternativa mais eficiente. A tecnologia do QWERT se tornou um pacote fechado, de custos elevados para ser revertida (Pierson, 1993, p.607).

⁷ Outros autores que trabalharam usando, para análise de políticas públicas e instituições sociais no Brasil, os argumentos teóricos do novo institucionalismo, enfocaram os efeitos de dependência de trajetória e efeitos de *feedback*: Coelho (1998) estudou o caso das recorrências dos modelos institucionais da política de atendimento ao doente renal crônico; Pires (2002) analisou a institucionalização do Orçamento Participativo em Belo Horizonte; Alverga (2006) analisou as causas dos recorrentes insucessos de reforma administrativa no Brasil e Marengo (2006) verificou os efeitos das instituições eleitorais que tornaram as mudanças do sistema eleitoral pouco prováveis.

trajetória específica, uma vez que os passos iniciais tenham sido dados nessa direção (Pierson, 2000, p.253-254, *apud* Alverga 2006, p.5).

Segundo Alverga (2006), os benefícios e os recursos recebidos pelos atores sociais, políticos e burocratas, que atuam no contexto de determinada política pública, são os “incentivos” a que Pierson se refere quando fala de retornos crescentes. Os atores favorecidos em arranjos institucionais, após os custos iniciais da entrada nas instituições, vão tendo maiores retornos, dado que já aprenderam seu funcionamento, tendendo a reforçar a sua continuidade.

Colocadas essas questões relativas a arranjos institucionais de políticas públicas e seus efeitos no decorrer do tempo, tratadas pela abordagem do novo institucionalismo, não deve-se perder de vista o aspecto político, de poder, que conforma as políticas públicas de maneira geral. Pierson (1993) adverte para um cuidado necessário na utilização dessa abordagem, quando pode levar a análises sobre os efeitos das políticas públicas um certo automatismo, a uma visão um pouco determinista desses efeitos, ou seja, a “despolitizar” essas políticas (*policy*) e, talvez, a descuidar de seu caráter político (*politics*).

1.3 Síntese dos argumentos analíticos

Sintetizando os argumentos apresentados neste capítulo, pode-se dizer que as políticas públicas são resultado de processos políticos, mas 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.

A partir daí foram construídos dois conjuntos de argumentos que foram utilizados para analisar a trajetória das políticas de SA nos dois municípios estudados – Belo Horizonte e Santos.

O primeiro conjunto de argumentos é que a continuidade da política de SA de Belo Horizonte pode ser explicada, pelo menos em parte, por sua institucionalização mais efetiva, quando comparada à institucionalização mais precária de Santos. Na capital mineira, 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. 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 a torna menos susceptível às variações do contexto político. Diferentemente, em Santos, a política local de SA não foi sancionada formalmente na sua fase de implementação, o que resultou em um processo precário de institucionalização, tornando-a mais susceptível às alterações do contexto político, que acabaram por levar à sua interrupção.

Não obstante, as políticas implantadas nas duas cidades alocaram incentivos, recursos e beneficiaram públicos diversos em seus programas de assistência alimentar, alguns realizados por meio de parcerias interinstitucionais (intragovernamentais e intergovernamentais). Criaram incentivos para parceiros privados da área da produção e do comércio de alimentos, favorecendo, ao mesmo tempo, a população de maneira geral. Esses efeitos das políticas poderiam contribuir para que se operassem mecanismos de sustentação das duas experiências, inclusive gerando efeitos de aprendizagem e cognitivos. A população beneficiada e os atores envolvidos poderiam, dessa forma, passar a requerer, reconhecer e defender a alimentação como um direito e, conseqüentemente, sustentar os programas e as políticas existentes – tanto em Belo Horizonte como em Santos.

Mesmo gerando efeitos positivos para um amplo leque de atores em Santos, estes acabaram não agindo como defensores ou sustentáculos da política local, como seria de se esperar. Com efeito, depois de ter implantado uma política pública local de SA inovadora, Santos viu sua experiência ser comprometida, voltando-a para um modelo semelhante ao das demais políticas locais de abastecimento alimentar.

A institucionalização precária desenvolvida comprometeu sua continuidade em Santos, ademais das disputas políticas pelo controle do poder na Prefeitura santista. Se houve disputas semelhantes em Belo Horizonte, não chegou a comprometer sua continuidade nesta cidade.

Decorre dessa institucionalização precária o argumento de que, em Santos, a política pública (*policy*) não chegou a ter efeitos significativos no processo político (*politics*). Este foi a variável independente e determinante da trajetória da política local de SA. As determinações da esfera de poder político balizaram a experiência de segurança alimentar santista, interrompendo-a.

Belo Horizonte 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, principalmente tendo em vista seu processo de institucionalização mais formalizado.

Um segundo conjunto de argumentos para analisar a continuidade de políticas públicas, portanto, para explicar as trajetórias diferentes das experiências de Santos e de Belo Horizonte foi extraído do modelo para análises de políticas locais de SA elaborado por Cunha, Lemos (1996, 1997), que será apresentado posteriormente.

No próximo capítulo, será discutido o conceito de segurança alimentar e seu desenvolvimento, como uma política pública, que tem se firmado na concepção da alimentação como um direito humano. O estudo do conceito de SA é uma preliminar necessária, para se compreender o desenho das políticas concretas que são analisadas no decorrer deste trabalho, principalmente as que são objeto de atenção no modelo Cunha, Lemos (1996, 1997).

2 SEGURANÇA ALIMENTAR: UM PRINCÍPIO RECENTE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo analisa a evolução e os fundamentos do conceito de Segurança Alimentar (SA), sob a perspectiva espaço-temporal de seus desdobramentos em face de mudanças políticas e/ou conceituais. Na primeira seção, é analisado o surgimento do conceito como direito, no cenário internacional; na segunda, é feito um breve histórico de sua evolução no Brasil, até sua visão mais atual, como um direito social, garantido por Lei; na terceira seção, trata-se da visão do conceito como um princípio orientador de políticas públicas e, na última, comenta-se a diversidade de ações locais existentes, que se ressentem da falta de desenhos institucionais comuns que possam ser comparáveis ou incentivados pelo governo central.

2.1 Segurança alimentar: de bem estratégico para um direito social

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, dado que os países, cujas reservas alimentares para o mercado interno e para sustentar suas tropas fossem insuficientes, teriam piores condições de enfrentar conflitos internacionais. “Entendia-se, assim, a Segurança Alimentar como uma condição estratégica para a eventualidade de guerras” (Batista Filho, 2005, p.12).

Posteriormente, 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.

Tal fato despertou a atenção de autoridades internacionais que, reunidas em 1974, em Roma, naquela que foi a Primeira Conferência Mundial de Alimentos, acordaram que deveria ser 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).

Essa Conferência, realizada durante a crise de desabastecimento de alimentos, propôs que os países aumentassem sua produção e criassem estoques para situações emergenciais. Nesta época, o conceito de SA ainda estava distante da questão dos direitos humanos, estando 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 não significava o atendimento da necessidade de consumo das grandes massas humanas. Os países em desenvolvimento, principalmente, conviviam com o aumento *per capita* da oferta, mas, ao mesmo tempo, continuavam a sofrer com graves problemas de insegurança alimentar da população de baixa renda. Verificavam-se, também, grandes estoques de alimentos nos países mais desenvolvidos e, ao mesmo tempo, crises de desabastecimento e fome em países mais pobres e menos desenvolvidos.

O aumento expressivo da produção e da produtividade da agricultura ocorria, também, nos países subdesenvolvidos, a partir de meados da década de setenta. Possibilitado pela “Revolução Verde”⁸, não significava, contudo, que esses chegassem a todos os potenciais consumidores.

Do ponto de vista da necessidade, Batista Filho (2005) observou que a disponibilidade de alimentos, em escala macroeconômica, não seria suficiente para se transformar em consumo efetivo, já que grandes contingentes humanos ficavam, parcial ou totalmente, fora do mercado de alimentos por insuficiência de renda. Tal fato significava “um **obstáculo estrutural para o acesso regular** aos alimentos necessários à nutrição humana, atendendo aos requisitos de suficiência, equilíbrio e adequação fisiológica e cultural”⁹ (Batista Filho, 2005, p.13).

⁸ A “Revolução Verde” é um modelo de produção alimentar orientado para o aumento da produção nos países menos desenvolvidos, com o intuito de debelar a desnutrição nesses países. Organismos internacionais de apoio ao desenvolvimento, como o Banco Mundial, e fundações e institutos de pesquisas ligados a grandes empresas de *agrobusiness* passaram a dar apoio tecnológico e financeiro à produção de alimentos, principalmente de grãos, nos países mais pobres. Foi estimulado e financiado o uso intensivo de insumos e defensivos químicos e de máquinas e equipamentos que operavam em larga escala. Verificou-se realmente um aumento expressivo na produção, em função de sua base tecnológica e da exploração de grandes áreas, com monoculturas de graves efeitos no meio-ambiente sem, contudo, diminuir de maneira expressiva a desnutrição e a fome. A questão de insegurança alimentar, nos países pobres, estava ligada à acessibilidade aos alimentos, ou seja, à insuficiência estrutural de renda de grandes parcelas da população. O processo de aumento da produção de alimentos pode ser também conhecido como “modernização conservadora”, já que não se tocou nas estruturas econômicas e sociais existentes (Cunha, Lemos, 1996).

⁹ Grifo do autor.

A garantia de acesso regular aos alimentos, pela acepção mais atual do conceito de SA, é dada pelo enfoque de um direito social, do indivíduo e da família. Essa perspectiva tem sido rediscutida numa série de eventos e conferências nacionais e internacionais. Sua difusão tem se dado internacionalmente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) – basicamente a partir da Conferência de Roma em 1974.

Batista Filho (2005) chama a atenção que, desde o pós-guerra, o direito humano à alimentação foi colocado como um requisito básico ao próprio direito à vida, numa série de acordos internacionais, protagonizados por 200 nações. Cita explicitamente os seguintes:

1948 – Declaração Universal dos Direitos Humanos
 1966 – Pacto dos Direitos Civis e Políticos
 1966 – Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais
 1979 – Pacto da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
 1996 – Conferência Humana dos Direitos Humanos (Batista Filho, 2005, p.11)

Em 1996, realizou-se, em Roma, a Cúpula Mundial de Alimentação, com Chefes de Estado e de Governo, que reafirmaram o direito humano à alimentação, objetivando, até 2015, reduzir, em cinquenta por cento, o número de pessoas que padecem de desnutrição crônica – calculada em cerca de 840 milhões. Como decorrência desse acordo, foi desenvolvido e aprovado, também em Roma em 2004, 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).¹⁰

2.2 A questão da alimentação e da SA no Brasil

No Brasil, mesmo que a desnutrição e a fome tenham sido sempre um grave problema social, somente na década de 40 a questão da SA foi tratada de maneira mais sistemática, no trabalho pioneiro de Josué de Castro, “A Geografia da Fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço”. Seu livro, de 1946, declarava que a questão da fome no Brasil se manifestava como epidemia e endemia.

¹⁰ Para uma descrição das várias visões e evolução do conceito de SA, assim como sua aplicação prática em política pública ver Cunha, Lemos (1997). Ver também IPEA (1996, 2001), Pessanha (2002), Vasconcelos (2005), Valente *et all* (1996) e Maluf, Menezes (2001).

Como epidemia, a fome se manifesta em seus aspectos locais e transitórios, como acontece no semi-árido brasileiro e, como uma endemia, a fome é uma manifestação permanente de carências alimentares, conseqüência, sobretudo de insuficiência de renda em camadas relevantes da população brasileira.

Em sua visão, defendia que o direito à alimentação deveria ser alvo de políticas de Estado, visto como um princípio que deveria se sobrepor aos desígnios do desenvolvimento nacional: “O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da alimentação do povo” (Castro, 1946, p. 291 e 292).

Mesmo com o alerta de Josué de Castro, pioneiro na questão da discussão da fome no cenário internacional, no Brasil, as iniciativas dos poderes públicos só se faziam presentes quando a questão da fome crônica apresentava aspectos mais graves, como epidemia, principalmente nas áreas intermitentemente assoladas pela seca do semi-árido nordestino.

Fora dessas quadras de fome crônica, o poder público não se fazia presente como provedor do direito à alimentação em escala necessária. Verificaram-se, entretanto, algumas iniciativas pontuais de garantia de acesso alimentar para públicos específicos. A questão da SA no Brasil era vista e tratada pelo poder público, ora sob o prisma da agricultura e do abastecimento alimentar (produção, distribuição, controle de preços e de estoques), ora como ações emergenciais de distribuição de alimentos em situações de crises de abastecimento (determinadas por fenômenos naturais ou graves crises sociais) ou, ainda, como ações governamentais de cunho corporativista, errático ou clientelista (Pessanha, 2002).

Pode-se fazer uma reconstituição do histórico dessas ações ou programas de SA por meio de um recorte temporário, sugerido por Vasconcelos (2005), relacionado a contextos específicos em que ocorreram iniciativas governamentais relativas à alimentação e à nutrição no Brasil.

2.2.1 As primeiras ações nacionais de SA no Brasil (1930 – 1963)

De acordo com Vasconcelos (2005), os primeiros programas nacionais de SA no Brasil surgiram durante a Ditadura Vargas (1937 a 1945), delineados por influência dos trabalhos de Josué de Castro que vinham sendo publicados em Recife desde 1932. São desse período, também, os primeiros cursos de Nutrição no Brasil, assim como a preocupação em se basear o cálculo dos salários no valor da alimentação necessária à “reprodução da força de trabalho” dos trabalhadores. Tanto o Decreto-Lei nº 399 (de 30 de abril de 1938) quanto o Decreto-Lei nº 2.162 (de 1º de maio de 1940) - que instituíam, respectivamente, a ração essencial mínima alimentar do trabalhador adulto e o Salário Mínimo - baseavam-se, para consideração de seu valor monetário, no custo dos alimentos de determinada cesta básica. A ração mínima compunha-se somente de alimentos; o Salário Mínimo incorporava, além da alimentação, habitação, vestuário, produtos de higiene e gastos com transportes (Sabóia, 1985).

Vasconcelos (2005) cita, também, a criação em 1940 do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e, em 1945, da Comissão Nacional de Alimentação (CNA). O SAPS, que funcionou até 1967, possibilitou a criação de restaurantes populares, supermercados, voltados para o atendimento das categorias profissionais, dentro do sistema corporativo vigente, principalmente para os segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. A CNA, extinta em 1972, foi criada para propor normas para as políticas nacionais de alimentação e promover pesquisas relativas à questão nutricional da população brasileira. Esta comissão possibilitou a formulação de fundamentos e subsídios, empíricos e teóricos, para o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição lançado em 1953 (alimentação materno-infantil); criou as bases para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), institucionalizado em 1954, e que veio a ser o maior programa público brasileiro de alimentação.

Os planos pós primeiro governo de Vargas, como o SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) de Dutra, os programas de alimentação do segundo governo Vargas e o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek não avançaram além do marco das ações do SAPS.

2.2.2 O período da ditadura militar (1964 – 1984)

O período da Ditadura Militar caracterizou-se pelo crescimento acelerado da economia, sem uma correspondente preocupação com os seus efeitos, principalmente com o crescimento acelerado da urbanização, cuja conseqüência se fez sentir no aumento da pobreza no campo e na cidade. O aumento absoluto da desnutrição era apontado em estudos relativos ao consumo doméstico e ao orçamento familiar.

A degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico foi atestada por vários estudos. Em 1974/1975 o Estudo Nacional das Despesas Familiares (ENDEF) atestava que 67% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde - OMS (Vasconcelos, 2005, p.5).

Uma preocupação dos governos militares foi, dentro do contexto da crise mundial de alimentos da década de 70, garantir o suprimento nas grandes cidades, objetivando o abastecimento e, ao mesmo tempo, prevenir-se contra distúrbios sociais que pudessem decorrer de crises de desabastecimento. Com efeito, nesse período, as ações de SA eram analisadas pelo ângulo da oferta de alimentos, como disponibilidade de estoques dentro da chancela da política agrícola. Nesta direção, foram criadas, em meados desta década e sob a coordenação do Ministério da Agricultura, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e as Centrais de Abastecimento (CEASA), ambas as companhias com representações regionalizadas nos Estados, demonstrando a preocupação dos governos militares com a questão da regularidade no suprimento de alimentos.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II) dos governos militares, que programavam metas econômicas e sociais, incorporaram orientações dos organismos internacionais com respeito à questão da alimentação e da nutrição. Dentro deste contexto, foi criado em 1972, sob a chancela do Ministério da Saúde, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que, em 1973 instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição I, relançado em 1976 com o nome de Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II. Esses programas buscavam desenvolver ações de suplementação alimentar voltadas às populações carentes e em situação de risco alimentar (gestantes, nutrízes e crianças), estudantes e trabalhadores de baixa renda. Data deste

período a instituição dos seguintes programas: a) Programa de Nutrição e Saúde em parceria com as secretarias estaduais de saúde; b) Programa de Complementação Alimentar (PCA), por intermédio da Legião Brasileira de Assistência – LBA; c) o Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT), desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, por meio do Departamento Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador, em parceria com empresários e trabalhadores, e d) o Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB (Vasconcelos, 2005).

De acordo com Pessanha (2002), na verdade, somente na década de 80 as ações do INAN tomaram corpo, através dos Programas: a) Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, b) Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e c) Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNAI).

Em que pese a orientação das ações, voltadas às camadas realmente necessitadas, avaliou-se à época que somente 10% dos recursos investidos atingiram seu público-alvo.

2.2.3 Da Nova República à Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação (1984 – 2006)

O governo do presidente José Sarney foi o primeiro governo civil do período de democratização, que passou a ser conhecido como Nova República, logo após os governos militares. Na gestão Sarney, foram desenvolvidas algumas ações voltadas para a acessibilidade de alimentos a públicos específicos, como a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) da era Vargas e a implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC, *ticket-leite*), vinculado à Secretaria Especial de Ação Comunitária, ligada diretamente à Presidência da República. Tal programa recebeu pesadas críticas pelo formato clientelista da distribuição dos cartões e pelo fato de estes, usados como moeda corrente, serem desviados pelos beneficiários para outras finalidades. O PNLCC foi a principal inovação da Nova República, já que foram mantidos os programas criados por intermédio do INAN, como o PNAE (Vasconcelos, 2005).

Mesmo com o quadro recessivo do final da década de 80 e início da década de 90, a questão da SA, de forma mais ampla, foi relegada a um segundo plano pelo governo

federal. Tratava-se a questão da alimentação por meio de programas específicos, ou preocupava-se mais com a disponibilidade e o aumento da produtividade agrícola, sem se atentar para a questão do acesso alimentar de grandes contingentes de população urbana cuja renda era insuficiente para se alimentar de maneira adequada.

Em um ambiente de ampliação dos direitos civis e políticos e face às demandas sociais, alguns municípios do estado de São Paulo e do Paraná iniciaram programas pioneiros na área do abastecimento alimentar, enfocando a questão pelo lado do acesso ao alimento. O governo do estado de São Paulo lançou, no início da década de 80, o Programa Paulista de Alimentação e Nutrição (PROPAN)¹¹, que buscava envolver todos os municípios paulistas. A iniciativa teve poucos resultados práticos por falta de integração entre os programas do governo do estado e federal, de uma maior articulação intermunicipal e por dificuldades políticas e burocráticas, além da falta de organização dos pequenos produtores, de comerciantes varejistas e mobilização dos consumidores de baixa renda (Gomes Júnior, 1991).

No governo Collor, vários programas sociais do governo federal foram extintos ou reformulados, devido às críticas à ineficiência e às irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), principalmente nos programas PNAE, PSA, PCA e PNLCC. Os programas de suplementação e de complementação alimentar deram lugar aos programas “Minha Gente” e “Gente da Gente”, que distribuíam cestas básicas e, em 1993, serviriam de apoio para a implantação e a implementação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA).

Destaca-se, no ano de 1990, a criação, no âmbito do Ministério da Saúde, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), com o objetivo de diagnosticar os problemas relativos à alimentação, assim como apontar ações a serem desenvolvidas no sentido de sua resolução.

Observe-se que a Segurança Alimentar não fora ainda tratada, no Brasil, pela perspectiva do direito, pelo menos até o governo Collor. Mesmo que houvesse, em anos anteriores, preocupação e mobilização de profissionais da área da saúde com a questão da

¹¹ O PROPAN propunha, segundo Gomes Júnior (1991, p.10): “a) fomentar a auto-suficiência regional em alimentos, b) implantar um Sistema Estadual de Abastecimento e Serviços de Comercialização, c) fomentar serviços diretos de comercialização do produtor ao consumidor, d) desenvolver um Serviço de Orientação ao Consumidor, e) por em marcha programas especiais de distribuição e produção”. Sendo, segundo o autor, um dos mais bem desenhados programas de abastecimento que se tem notícia no Brasil.

alimentação e da nutrição - evidenciada pela realização, em 1985, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde (IPEA, 1996, 2002).

Foi na I CNAN que o termo incorporou a questão do acesso aos alimentos e seu aspecto biológico/nutricional, como uma contribuição do movimento sanitarista sem, contudo, enfocá-lo como um direito:

O conceito de Segurança Alimentar que, anteriormente, era limitado ao abastecimento, na quantidade apropriada, foi ampliado, incorporando também a questão do acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, conseqüentemente, as questões relativas à composição, à qualidade, e ao aproveitamento biológico. O Brasil adotou este novo conceito a partir de 1985, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual consolidou-se quando da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 (Ministério da Saúde, 2003, p.11).

“As primeiras referências à expressão Segurança Alimentar surgem no Ministério da Agricultura” (IPEA, 1996, p.16), mas focando-a, obviamente, na questão da produção agrícola e do abastecimento.

A questão da SA só seria colocada na agenda nacional no ano de 1991, sob o enfoque de um direito social básico, na proposição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar feita pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” do PT apresenta a questão da SA, mais ligada aos movimentos sociais, dentro da arena política, como um direito social. A SA foi citada como direito, por meio do “Governo Paralelo”, uma estratégia da oposição, notadamente do PT, ao governo Collor para criticar as ações do governo e trazer contribuições ao debate nacional.

(...) inserindo-a na luta política-partidária e na disputa pelo conteúdo das políticas públicas voltadas para o setor agroalimentar, abarcando questões relativas à defesa dos direitos da cidadania e à democracia social, razão por que pode ser considerada como um marco na difusão do tema no país. O documento toma a alimentação como um direito elementar do cidadão e ressalta a necessidade de respostas urgentes à magnitude do problema da miséria e da fome (Pessanha, 2002, p.12-13).

Ainda que o governo Collor não tenha tomado nenhuma iniciativa em relação às propostas do “Governo Paralelo”, o processo de seu impedimento, capitaneado pela sociedade civil, possibilitou a criação do Movimento pela Ética na Política. Este Movimento deflagrou a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, que viria a desempenhar importante papel na mobilização de um grande conjunto de

organizações sociais em torno da questão do direito ao alimento. As campanhas tinham como liderança e símbolo o sociólogo Herbert de Souza – “Betinho”(Pessanha, 2002)¹².

Com o impedimento de Collor, assumiu a presidência o vice-presidente Itamar Franco que adotou, já em 1993, algumas das teses do documento Programa Nacional de Segurança Alimentar do “Governo Paralelo”. Tal fato possibilitou a criação de três instrumentos que significaram um marco na história da SA no Brasil:

- a) O “ Mapa da Fome” do IPEA, de 1993, que revelou a dimensão do problema da fome ao país;
- b) O “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, que indicou um conjunto articulado de compromissos de ação de governo, marcado por três princípios: parceria, solidariedade e descentralização;
- c) A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que tinha caráter consultivo e de assessoria à Presidência de República, formado por Ministros de Estado e conselheiros indicados da sociedade civil, por intermédio do Movimento pela Ética na Política.

O CONSEA organizou em 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), quando incorporou ao conceito de SA a expressão nutricional. Um grande avanço dessa Conferência foi a percepção da necessidade de parcerias entre Estado, movimentos sociais e iniciativa privada na questão do combate à fome. Deve-se ressaltar aqui, como sugere Tartaglia (1996, p.156), que a alimentação ou a SA deve ser vista como um bem público:

Trata-se, portanto, de um bem público cuja provisão não é assegurada pelo livre funcionamento do mercado, dado o caráter privado da produção e da comercialização de alimentos. A obtenção e manutenção da Segurança Alimentar é um objetivo estratégico e supõe responsabilidade pública, envolvendo Estado e Sociedade. Exige a articulação convergente de múltiplas políticas e ações com participação e controle social.

Mesmo com as ações da sociedade civil e o comprometimento do Governo Federal, ademais de mecanismos de participação e controle social possibilitado pelo CONSEA, as ações voltadas para a SA não poderiam significar melhorias notáveis no governo Itamar Franco pelo fato de serem ainda incipientes, tendo sido implementadas em um período que

¹² Por meio da Ação da Cidadania, foram constituídos mais de cinco mil comitês no Brasil que tinham duas tarefas básicas: ações emergenciais (coleta e distribuição de alimentos a famílias carentes) e ações de pressão de opinião pública em torno da ética, contra a pobreza e a fome (Vasconcelos, 2005, p.9).

se resumiu aos dois anos em que Franco sucedeu Collor de Mello. Deve-se, todavia, ressaltar os três instrumentos acima apontados (Mapa da Fome, o Plano de Combate à Fome, o CONSEA e a I CNSA) como importantes avanços para a questão no Brasil¹³.

O governo subsequente, Fernando Henrique Cardoso - FHC, extinguiu o CONSEA e o incipiente Plano de Combate à Fome e à Miséria. Instituiu o Programa Comunidade Solidária, que criticava os programas sociais dos governos anteriores, principalmente os que enfocavam a questão da desnutrição, tachando-os de assistencialistas e clientelistas. O Programa Comunidade Solidária deslocou o foco da questão da fome, ou da SAN, para a questão da pobreza¹⁴. Implementou ações focalizadas e descentralizadas em vários órgãos, em que se fizeram presentes programas de renda mínima (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás, etc.) para populações específicas.

Pessanha (2002) observou que os mesmos “velhos aspectos”, criticados pelo governo FHC nos programas do governo Itamar Franco e dos anteriores, foram também percebidos na gestão do Programa Comunidade Solidária. Considerou-se que os recursos foram apropriados “para a geração de dividendos políticos-eleitorais, passando a atender ao clientelismo assistencialista dos gestores no âmbito local” (Pessanha, 2002, p.23).

Em 1999, o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, no qual é defendida a questão da alimentação como um direito, pelo enfoque setorial da saúde (Ministério da Saúde, 2003).

¹³ Pode-se apontar também a descentralização da alimentação escolar, a ampliação do PAT e distribuição de estoque público de alimentos para populações em situação de risco social e biológico (Pessanha, 2002).

¹⁴ Dedecca e Barbiere (2003:4,5) discutem a questão do combate à fome como uma política social e aceitam a adoção de linha de pobreza colocada pelo “Projeto Fome Zero”, além de perceberem que pessoas abaixo desta linha de pobreza teriam dificuldades de se alimentar adequadamente. Todavia, os autores não vêem uma identidade imediata entre fome, pobreza e SA, como propõe o Programa Comunidade Solidária. Para eles, citando Monteiro (2003): “...fome, desnutrição e pobreza são problemas de natureza distinta no país e, mais importante, que comportam soluções distintas, ainda que compartilhando causas e vítimas. Dos três problemas, a pobreza talvez seja o mais fácil de definir. De modo bastante simples, pode-se dizer que a pobreza corresponde à não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras...Contabilizam-se como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha de pobreza. Quando a linha de pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se de pobreza extrema, indigência ou mesmo insegurança alimentar. A desnutrição ou, mais correntemente, as deficiências nutricionais são decorrentes de aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou ainda inadequado aproveitamento biológico dos alimentos...A fome é certamente o problema mais difícil de definir...De modo mais prático, (sua aferição) é feita a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos, mais especificamente avaliando-se a relação entre seu peso e altura, admitindo-se que o potencial dos indivíduos com insuficiente relação peso/altura, emagrecidos portanto, expresse razoavelmente bem a magnitude da deficiência energética crônica ou da fome da população”.

O enfoque mais ampliado da questão do direito básico à alimentação do conceito de SA foi retomado em outubro de 2001, com o lançamento do Projeto Fome Zero (O PFZ), encomendado ao Instituto Cidadania - instituição de pesquisa ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT). O projeto procurava reunir sugestões para um programa nacional de combate à fome no Brasil, tendo como subtítulo: “Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil”. Elaborado por pesquisadores e especialistas, tinha a preocupação de combater a fome e diminuir os níveis de miséria no Brasil que afligiam, à época, cerca de 9.3 milhões de famílias cuja renda *per-capita* era inferior a um dólar por dia. Organizou-se uma série de ações para enfrentar o problema da fome, que iam desde ações emergenciais, de doações de alimentos e transferência de renda, até a geração de emprego e de renda, com papéis delineados para todos os entes federados e sociedade civil (Instituto de Cidadania, 2001; Belik, 2003).

O presidente eleito em 2002, Luiz Inácio “Lula” da Silva, definiu que o combate à fome, à desnutrição e à miséria seria a principal meta social de seu governo. O Projeto Fome Zero (FZ) deveria se transformar em política pública e programa de governo, sob a chancela de um Ministério, o que parecia significar a importância dispensada ao tema. Em discurso de posse no Congresso Nacional, o Presidente declarou:

(...) defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final de meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão de minha vida. (Vasconcelos 2005, p.11).

Foi criado, no início do governo, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para executar e coordenar um programa relativo ao combate à fome e que promovesse a SA. Depois de muitas críticas e dificuldades enfrentadas, o MESA foi reestruturado e, em seu lugar, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este Ministério recebeu e agregou ações e recursos de outras pastas ministeriais, principalmente aquelas delineadas por meio de programas de transferências de renda herdadas do governo anterior.

Assim, em 2004, programas como o Vale Gás, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação foram fundidos num só programa, o Bolsa Família, sob a coordenação do

MDS. Foram criados outros programas e parcerias com outros ministérios que tinham programas correlatos à questão da SA.

Em termos práticos o FZ, hoje, consiste em um conjunto de mais de 30 programas complementares direcionados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar implementadas pelo ou com o apoio do Governo Federal (FAO 2006, p.4).¹⁵

Além da criação das ações governamentais na questão da desnutrição, o Governo Federal recriou, em 30 de janeiro de 2003, um mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e dar orientações para que o País pudesse garantir a todos o direito humano à alimentação¹⁶.

O CONSEA vem mobilizando a sociedade e colocando a questão da SAN no cenário nacional. Coordenou e realizou em Olinda, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, quando o conceito de Segurança Alimentar foi definido como:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004, p.4)

Esse conceito foi objeto de amplos debates com a contribuição de acadêmicos, gestores públicos e dos movimentos sociais ligados à saúde, à agricultura e de vários fóruns representativos da defesa da Segurança Alimentar da sociedade civil¹⁷.

¹⁵ Os programas mais importantes em termos de números de beneficiários são: a) o Bolsa Família, programa de transferência de renda para família pobres, que atende hoje 11 milhões de famílias; b) o Programa Nacional de Alimentação escolar que atende cerca de 36 milhões de alunos de creches, pré-escola e escola fundamental; c) o Programa de Aquisição de Alimentos, que compra alimentos de cerca de 100.000 produtores rurais da agricultura familiar e os distribui localmente em instituições e programas de assistência social; d) o Programa de Construção de Cisternas no semi-árido brasileiro, feito em parceria com uma rede de Organizações Não Governamentais, a Articulação do Semi-Árido (ASA), que beneficiou cerca de 150.000 famílias, ademais dos programas de financiamento à produção rural da agricultura familiar, a construção de restaurantes, cozinhas e hortas comunitárias, entre outros (FAO, 2006).

¹⁶ O CONSEA é um órgão de assessoramento da Presidência da República. Tem caráter consultivo e é formado por 59 conselheiros - 42 representantes da sociedade civil organizada e 17 ministros de Estado e representantes do Governo Federal, além de 16 observadores convidados.

¹⁷ Destaque-se aqui o papel do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional criado em 1998, ligado a redes mundiais de SA que conjuntamente tiveram papel destacado na inclusão do direito à alimentação no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar. Ao mesmo tempo, atuaram junto a governos estaduais e organizações da sociedade civil objetivando mobilizar e implementar ações locais. Dentro deste processo, foram criados, em Minas Gerias e Mato Grosso do Sul, conselhos estaduais de SA (Pessanha, 2002).

O direito à alimentação foi garantido, como direito legal por lei federal, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 15 de setembro de 2006, coroando o processo de mobilização da sociedade brasileira em torno da Segurança Alimentar, sob o título de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Brasil, 2006)¹⁸.

O direito à alimentação adequada e suficiente para todos já pode, por meio da LOSAN, ser considerado um direito social. Daí poder falar em cidadania alimentar. A mobilização para a conquista desse direito é fato recente no Brasil, remontando, como se viu, ao início da década de 90. Mesmo em outros países, principalmente os mais desenvolvidos, essa questão não parecia estar na agenda política, pelo menos até o final das duas grandes guerras.

2.3 O conceito de segurança alimentar um princípio orientador de políticas públicas numa abordagem sistêmica

O conceito de SA, sob o ponto de vista do CONSEA, é visto como um direito, que deve estar baseado na garantia de alimentação de qualidade, de maneira regular e suficiente, em todas as fases da vida humana. Tem, então, vinculações com a disponibilidade física de alimentos, no sentido de que todo cidadão deve ter acesso aos alimentos necessários a sua subsistência, em quantidade e em qualidade sanitária adequadas. Essa disponibilidade deve contemplar simultaneamente sete atributos básicos:

- 1) **Suficiência**, para atender às necessidades de consumo alimentar efetiva e potencial;
- 2) **Estabilidade**, para garantir a continuidade e a regularidade da oferta, mesmo nas flutuações cíclicas sazonais e de preços;
- 3) **Autonomia**, para garantir independência quanto a insumos, implementos, tecnologia e assistência técnica na produção, beneficiamento e distribuição de alimentos básicos;
- 4) **Sustentabilidade**, para garantir a preservação dos recursos naturais do ponto de vista ambiental, a longo prazo, com o objetivo de manter a capacidade produtiva para o consumo alimentar das futuras gerações;

¹⁸ A Lei nº 11.346/2006, LOSAN, foi elaborada pelo CONSEA nacional, como organismo de assessoramento da Presidência.

- 5) **Produção agro-ecológica**, para que os alimentos sejam seguros e saudáveis, sem resíduos de agrotóxicos, fertilizantes químicos e medicamentos veterinários que possam prejudicar a saúde humana e o meio ambiente, produzidos em um agro-sistema equilibrado;
- 6) **Eqüidade**, para garantir que todos possam acessar os alimentos disponibilizados em quantidade e em qualidade necessária, independentemente de gênero, raça e etnia, principalmente os grupos populacionais social e biologicamente vulneráveis;
- 7) **Intersetorialidade e Interdisciplinaridade**: ações de SAN têm caráter interdisciplinar e intersetorial nas áreas de saúde, educação, agricultura, abastecimento, assistência social e outras; assim, é necessário que haja articulação e coordenação das ações de forma a não haver superposição de esforços e recursos (CONSEA, 2004).

Envolvendo esses atributos básicos, por meio da LOSAN é criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que estabelece princípios, diretrizes, objetivos e composição desse Sistema. O SISAN permite e incentiva, na forma da Lei, articulações internas ao Poder Público e parcerias com organizações sociais, no sentido de que estas implementem políticas e ações destinadas a assegurar o direito à alimentação suficiente e adequada a todos os brasileiros.

De acordo com o IPEA (1996), o conceito de SA, visto de uma maneira mais ampliada, pode ser entendido, ainda, por meio de cinco grandes aspectos, começando pelo prisma da cidadania alimentar:

- 1) A SA deve ser entendida como um direito humano básico à alimentação e à nutrição;
- 2) Este direito deve ser garantido por políticas públicas, entendidas como esfera em que atuam agentes privados e o Estado;
- 3) O papel do Estado é proteger (durante situações emergenciais de calamidades naturais e nas quais operarem fatores alheios à vontade dos cidadãos, como desemprego e as vulnerabilidades agravadas com a pobreza – velhice, gestação, infância, etc.) e promover a cidadania alimentar (com políticas que possibilitem o acesso suficiente de alimentos a todos);
- 4) Deve contar com a participação da sociedade, principalmente nas áreas em que o Estado é incapaz de agir por falta de flexibilidade e capilaridade;

- 5) Assim, os problemas afeitos à SA devem ser resolvidos complementarmente com o Estado, a sociedade e o mercado. Devem-se, portanto, desenvolver ações sinérgicas entre os três elementos, visto que as questões não podem ser desenvolvidas somente pela ação de um ou outro isoladamente (IPEA,1996).

Nessa concepção do IPEA, define-se SA como um direito a ser garantido por políticas públicas que deverão ser articuladas complementarmente, de maneira sinérgica, por Estado, mercado e sociedade civil. A definição de política de SA dos documentos do CONSEA vai nessa mesma direção, agregando-lhe outros elementos, condições e princípios. Vale reproduzi-la, pois, por meio dela, pode-se pensar políticas de SA como uma integração de ações diversas, podendo ser analisada de maneira aproximada a um sistema integrado¹⁹, como veremos adiante.

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso de alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

Uma política de SAN avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses diferentes segmentos ao promover os seguintes princípios:

- Intersetorialidade.
- Ações conjuntas entre Estado e sociedade.
- Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminação principalmente contra negros e indígenas).
- Articulação entre orçamento e gestão.
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais (CONSEA, 2004, p.4).

Do ponto de vista do IPEA (1996), o conceito de SA, como um direito, deve ser tratado por políticas públicas, sem se falar ali numa única Política de SA, mas políticas. Já o documento do CONSEA acima referido, fala de uma política, mas logo alerta que, para sua realização, é necessária a interação da SA com outras áreas prioritárias de políticas

¹⁹ Para Ferreira (1995, p. 603), sistema pode ter, entre outros, as seguintes acepções: a) Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada; b) Conjunto de instituições políticas e/ou sociais e dos métodos por elas adotados encarados quer do ponto de vista teórico, quer do de sua aplicação prática e c) Conjunto ordenado de meios de ação ou de idéias, tendente a um resultado; plano ou método.

públicas (saúde, educação, agricultura etc.), dando ao conceito maior complexidade, podendo ser interpretado e pensado, pelo prisma da interdisciplinaridade e intersetorialidade.

Pode-se, nessa perspectiva, perceber a SA como um elemento de integração de ações diversas que como um “sistema” se organiza 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 de SAN) e o controle social, por meio dos conselhos que têm o papel de articular e pactuar ações gerais de SA (Maluf, 2005).

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, p.5-6) afirma que: “A interdependência entre as partes que compõem um sistema está contida, conceitualmente, no próprio enfoque de SAN na medida que busca promover a intersetorialidade e a correspondente implementação de ações integradas”. Quanto à coordenação, fica patente a questão da SA como modelo de integração de ações diversas, já que não se pensou em um mecanismo único, uma agência executiva específica, para tratá-la. Esse papel seria delegado ao sistema tendo os conselhos de SA papel preponderante de procurar articular, sinergicamente, as ações dispersas por vários órgãos que tratam de questões específicas. “Tais relações deveriam, em princípio, ser pautadas pelo respeito à autonomia dos respectivos processos decisórios e sem hierarquias outras que a prioridade dos objetivos a serem buscados conjuntamente” (Maluf, 2005, p.7).

Newton Gomes Júnior²⁰, em entrevista, alertava que a realização da SA como um sistema envolve não somente as questões de parâmetros ordenadores e elementos de coordenação. Chama a atenção para uma questão de fundo da SA como um direito básico, que deve ser assegurado junto, e no mesmo nível dos demais direitos sociais básicos, e que, nesse sentido, deve ser tratado como um princípio orientador de políticas públicas, que deve orientar as demais ações sociais.

“(...) resolvi fazer um estudo com a filosofia do direito, para entender a questão do princípio. Na discussão sobre princípio, na filosofia do direito, tem uma referência que fala sobre a polissemia, como sendo uma condição interessante de orientar determinadas políticas.(...) Eu cheguei à conclusão de que a Segurança Alimentar

²⁰ Newton G. Júnior foi secretário de abastecimento de Santos e secretário nacional de Segurança Alimentar do MESA.

é um princípio orientador de política pública. Por que isto? Porque a alimentação, o próprio conceito coloca isto, garantir e regular a alimentação saudável (...) sem sacrifício das outras necessidades essenciais. Coloca a alimentação dentro do campo das necessidades humanas básicas, que não podem ser levadas separadamente. Isto daí é sustentado pela edição dos direitos sociais, econômicos e culturais, que também não podem ser separados. São coisas tidas como básicas, primordiais. Significa não negociáveis e não hierarquizáveis. Nesse sentido você não pode tratar uma antes das demais (...). Se essa coisa falha numa dessas pontas, significa um dano irreparável no processo de construção da vida dos indivíduos. Para se tratar de segurança alimentar, deve-se tratar como um princípio orientador de política pública (...) Um dos erros que eu acho que foi cometido por todos nós é a idéia que nós poderíamos ter uma instituição que subordinasse as demais, esse é um erro do desenho do Fome Zero, criar um ministério que subordinasse os demais para tocar a política nacional de segurança alimentar.”

2.4 Constituição de 1988, descentralização e diversidade de desenhos locais de Segurança Alimentar

Com a promulgação da Constituição de 1988, muitas das ações, antes centralizadas no Governo Federal, passaram a ser repassadas à responsabilidade dos municípios, sem que estes tivessem condições técnicas e financeiras de empreendê-las. Políticas públicas como educação, assistência social e saúde, esse último o caso mais notório, foram, em grande medida, transferidas da União para os estados e municípios, por meio de um desenho institucional partilhado que previa uma clara distribuição de competências, repasse de recursos e uma organização geral de hierarquia de atribuições e funções.²¹ A legislação complementar e a regulamentação posterior dessas políticas delinearão, de maneira mais precisa, o papel da União, Estados e Municípios nessas políticas sociais.

Não houve, pelos constituintes federais, preocupação específica com a questão de um desenho institucional da questão do abastecimento alimentar - muito menos da Segurança Alimentar, que era ainda um conceito em construção. Ademais, como vimos, o sistema de abastecimento alimentar brasileiro estava, naquele momento, relegado a segundo plano pelas políticas públicas governamentais. No marco da Constituição de 1988, ficou instituído, nos capítulos que tratam da organização administrativa do Estado Brasileiro, que a questão do Abastecimento seria tarefa compartilhada entre os três entes federados (art. 23,

²¹ De fato, na Constituição de 1988, Título VIII, que trata da Ordem Social, constata-se uma clara distribuição de tarefas entre os entes federados, tanto nas Seções II e IV, que tratam respectivamente da saúde e assistência social (Capítulo II: Seguridade Social), quanto na da Seção I do Capítulo III que trata da educação.

VIII), sem uma clara definição de competências. A questão de institucionalização ficou relegada à atenção dos legisladores das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios em relação ao seu formato legal.

Pode-se dizer que, estando o sistema de abastecimento totalmente desestruturado 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.

Pelo menos no caso da saúde, percebe-se que políticas de descentralização bem desenhadas, se acompanhadas de clara delegação de competências, repasse de recursos e criação de mecanismos de incentivo, podem contribuir para o bom resultado das ações sociais, incentivando as iniciativas locais, que muitas vezes podem melhorar a gestão e dar melhores resultados sob a coordenação dos estados ou municípios.²²

A desestruturação do sistema de abastecimento nacional, que só veio se degradando desde o início da década de 90 e início desta década, acompanhada da falta de um desenho legal que instituísse uma política nacional (com incentivos à cooperação e à complementaridade de funções entre os entes federados), de alguma forma obrigou legisladores e gestores locais, principalmente nos municípios, a formularem e implementarem programas locais de abastecimento, que são desenvolvidos de maneira errática e bastante variada.

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

²² O exemplo da política da saúde, apesar de sua especificidade, pode nos dar um caminho, mostrando alguns passos para que se possam desenhar outras políticas de maneira compartilhada entre os entes federados, envolvendo, além disso, uma gama variada de atores e parceiros. Arretche (2003) em artigo bastante elucidativo do caso da política de saúde no Brasil, estruturado sob a forma do Sistema Único de Saúde, analisa os mecanismos que poderiam criar gestões locais responsáveis pelo bem estar dos cidadãos. Para ela este bem estar, assim como a eficiência, a eficácia e os resultados das políticas sociais podem estar ligados à forma em que esta é desenhada institucionalmente. “A qualidade da ação dos governos depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estes estão submetidos. Estes últimos por sua vez derivam do desenho institucional das políticas” (Arretche, 2003, p.332). Estes incentivos são principalmente de ordem financeira, pela transferência de recursos para as gestões locais que se adequem e melhorem suas ações, dentro do modelo previsto.

os outros entes federados, capaz de sistematizar as ações concernentes ao sentido ampliado do conceito de SA (Coelho *et ali*, 1996).

As políticas federais de SA significam 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, apresentando baixo grau de articulação.

Os programas locais de SA, além de apresentarem essas mesmas características, não contavam com estímulos e/ou incentivos regulares de natureza fiscal, creditícia ou organizacional dados pelo governo central. De acordo com Cunha, Lemos (1996, 1997), a desarticulação das ações nos três níveis de governo tinha várias implicações.

A primeira é a diversidade dos programas públicos existentes nas unidades subnacionais, cujas marcas e desenhos são muito diferenciados, o que vem a criar obstáculos para uma análise comparativa dos programas de SA.

A segunda implicação é a difusão restrita de programas de SA, principalmente no tocante à sua metodologia e operacionalização. Ou seja, são muito poucos os estados e municípios que desenvolvem programas de SA. O número reduzido de políticas locais de SA está ligado ao fato de que as localidades não têm acesso à metodologia dos programas, assim como não possuem recursos humanos habilitados para desenvolver essas ações específicas.

Uma terceira implicação é a diversidade do formato das organizações que as desenvolvem, que podem ser uma gerência, uma secretaria, uma empresa ou uma coordenadoria, por exemplo.

Por fim, os autores citam mais um fator que, dentro de determinadas circunstâncias, pode ser um reflexo da falta de uma orientação geral para as políticas de SA. Seria o que os autores chamam de “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 concorrentes²³.

Como efeito da “apropriabilidade temática”, os autores destacam também o caráter “mandatário” e “volátil” das iniciativas locais de SA que, às vezes, não resistem à mudança da administração municipal, não sobrevivem a um segundo mandato.

Os autores defendem que esse caráter volátil das ações está ligado não somente a uma falta de orientação e de incentivos no nível central, mas também a fatores locais.

Ausência de planejamento de longo prazo, falta de metas objetivas, não estabelecimento de parcerias, articulações interinstitucionais e envolvimento de participação popular na operacionalização de projetos de SA são algumas das razões deste caráter volátil (Cunha, Lemos, 2000, p.186).

Cunha, Lemos (1996, 1997) acreditam que tais características, que permeiam os diversos arranjos de políticas locais de SA, indicam a necessidade de um esquema analítico, dentro do qual se permita estabelecer uma tipologia que ofereça bases para formas locais de organização e efetivação de políticas de segurança alimentar e, ao mesmo tempo, criar padrões que permitam fazer análises comparativas – dado que as estruturas organizacionais e os arranjos de poder determinam formas administrativas variáveis quanto a autonomia, personalidade jurídica e posição hierárquica da principal unidade administrativa local executora dos programas de SA (empresas, secretarias, coordenadorias, departamentos).

Vários trabalhos e pesquisas têm demonstrado que 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. Alguns municípios passaram a desenvolver ações integradas, definidas por Maluf (2005) como sistema. Com maior ou menor amplitude, destacaram-se municípios como Santo André, Piracicaba, Porto Alegre, Curitiba, Santos e Belo Horizonte (Coelho *et al*, 1996).

Todavia, mesmo que se tenha em conta a variedade de desenhos institucionais dessas políticas, parece ser no nível municipal que se pode contribuir mais efetivamente para a

²³ Como foi visto em seção anterior, a questão da SA foi colocada na agenda nacional pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nas propostas do chamado “Governo Paralelo”, o qual serviu de base para a implantação do CONSEA nacional e das ações do governo Itamar Franco. No interregno do governo Fernando Henrique Cardoso, a idéia perdeu força, voltando a ter maior visibilidade durante a implementação do Programa Fome Zero do governo Lula.

garantia dos direitos relativos a SA, sem prescindir, é claro, da compatibilização das ações locais com as ações correlatas dos níveis de governo federal e estadual. No município, percebem-se, de maneira mais clara, as nuances e as especificidades locais da esfera produtiva, da distribuição e do consumo de alimentos, reveladoras das diferentes necessidades e interesses dos atores, que devem se envolver na trama das políticas municipais de acesso ao alimento. Tanto as demandas da população quanto suas necessidades alimentares se dirigem para os governos locais, mesmo que as pessoas não interpretem necessidade como direito.²⁴

Os princípios norteadores do conceito de sistema de SA, ou propostos pelo CONSEA (2004), parecem sugerir que a política de SA seja menos uma política do que um princípio norteador de políticas, visto que, pela questão da intersetorialidade, devem-se coordenar ações de áreas afins como agricultura, saúde e educação, que têm escopos bem definidos, programas nitidamente delineados e ações bastante específicas.

Essa aparente complexidade, no entanto, não impediu que municípios trabalhassem a questão da SA de maneira sistêmica, com intersetorialidade, participação popular e controle social. Com efeito, o tema da SA e sua visão como direito social é recente, pois foi colocado na agenda nacional somente no governo Itamar Franco. Ainda assim, alguns municípios brasileiros desenvolveram ações nesse sentido, alguns antes desta conjuntura favorável, como o município de Santos/SP em 1989, e outros, como Belo Horizonte em 1993, desenvolveram programas de SA simultaneamente à disseminação da SA como direito.

Santos e Belo Horizonte representam, nesse contexto, municípios em que a execução da SA foi pioneira e alcançou alguma concretude. Todavia, a ação cristalizou-se somente na capital mineira, sendo interrompida em Santos. No próximo capítulo, serão analisadas as duas experiências locais, apresentando e usando como parâmetro o modelo

²⁴ Cabe destacar que a questão da SA não parece ser um tema percebido pela população como sendo um direito seu. Não se fazem pressões regulares em direção ao poder público no sentido de se institucionalizar mecanismos de combate às carências alimentares, a não ser em períodos de catástrofes naturais como seca e enchentes, situações que costumam ser respondidas pelo poder público com ações de caráter assistencialista, o mais das vezes baseadas em práticas clientelistas. É comum, também, tais necessidades serem deixadas ao voluntarismo ou à providência de instituições não governamentais, a maioria delas de confissão religiosa.

Cunha, Lemos (1996, 1997), que permite desenvolver padrões comparativos para políticas locais de SA, tendo em vista a questão da continuidade e descontinuidade.

3 PROGRAMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM SANTOS E EM BELO HORIZONTE: UM MODELO COMPARATIVO

Os modelos locais de políticas de SA são uma experiência recente, visto que somente a partir da democratização, em meados da década de 80, é que alguns municípios passaram a implantar programas de SA, principalmente nos estados do Paraná e de São Paulo (Gomes Júnior, 1991). O desenho dessas políticas, nos poucos municípios que buscavam adotá-las, era muito diverso em suas diretrizes e abrangência.

Sentia-se a ausência de padrões gerais, com diretrizes comuns que pudessem ser disseminadas nos estados e nos municípios. Mesmo o Governo Federal não tinha ações e não trabalhava, à época das experiências em análise, com a questão da SA. As políticas de abastecimento, mais tradicionais no nível central, estavam esvaziadas nas décadas de 80 e 90.

Cunha, Lemos (1996, 1997), constatando essas dificuldades e partindo do estudo de vários exemplos de políticas de abastecimento e SA, propuseram um modelo para políticas locais, no qual sugerem programas e ações que podem ser desenvolvidos pelos municípios na área de SA.

Estruturado em três seções, o presente capítulo faz uma análise comparativa das políticas locais de Abastecimento e SA nas cidades de Santos e de Belo Horizonte. Na primeira seção, é apresentado o modelo geral de ações locais, baseado em Cunha, Lemos (1996, 1997), que servirá de base para a comparação das políticas de Santos e de Belo Horizonte. Na segunda, é feita a descrição dos antecedentes políticos e da implementação das políticas locais nas duas cidades, bem como de seus objetivos, diretrizes e programas efetivamente implantados. Na terceira seção, é feita uma comparação das políticas nas duas cidades, tendo como base o modelo de Cunha, Lemos (1996, 1997).

3.1 Um esquema analítico para políticas locais de SA

Procurando formular uma tipologia de ações de SA, Cunha, Lemos (1996, 1997), a partir da análise de políticas de SA implementadas em diversas cidades brasileiras, 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: 1) a hierarquia da principal unidade administrativa; 2) o grau de nucleação de

políticas, ou seja, o grau de aglutinação de projetos e de ações numa mesma estrutura administrativa e 3) parcerias, articulação interinstitucional e participação popular na implantação e execução de programas de SA.

3.1.1 A hierarquia da principal unidade administrativa

Em relação às características organizacionais, o primeiro elemento de análise refere-se à posição da unidade administrativa municipal responsável pelas políticas de segurança alimentar dentro da estrutura administrativa local.

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. Se a unidade local estiver numa estrutura de segundo escalão, sob a forma de uma diretoria, gerência ou departamento, ela terá, provavelmente, menos importância no quadro do poder local - como seria o caso de gerências de SA ou Abastecimento submetidas, por exemplo, às secretarias de Indústria, Comércio e Abastecimento, ou ainda às secretarias de Agricultura ou de Atividade Urbanas.

Ligada diretamente ao gabinete do prefeito, certamente a autonomia da unidade executora é maior, podendo adquirir mais força e importância, por se encontrar em maior proximidade com o centro de poder local, além de ter uma maior visibilidade.

3.1.2 O grau de nucleação ou aglutinação de programas

Optou-se, neste trabalho, pelo termo grau de aglutinação, ao invés do termo grau de nucleação proposto por Cunha, Lemos (1996, 1997). Para os autores, 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 3 mostra uma descrição dos tipos de programas e de ações de SA a partir de uma classificação em três eixos de intervenção, conforme tipologia proposta por Cunha, Lemos (1996, 1997): regulação, programas compensatórios e práticas urbanas, descritos a seguir.

Quadro 3
TIPOLOGIA DE PROGRAMAS MUNICIPAIS DE ABASTECIMENTO E
SEGURANÇA ALIMENTAR

EIXOS DE INTERVENÇÃO

Regulação	Programas Compensatórios	Práticas Urbanas
Sistêmica: 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.	Estrutural: 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).	Informativa: 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.
Competitiva: 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.	Emergencial: Distribuição de gêneros alimentícios como suplementação alimentar para indivíduos biologicamente vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrízes, 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).	Agro-ambiental: Direcionada para a difusão de técnicas e de práticas de aproveitamento dos recursos naturais urbanos e para produção individual ou comunitária de alimentos.
Normativa: 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.	Comercialização subsidiada: Refere-se a intervenções através da comercialização regular de gêneros alimentícios e/ou refeições, com subsídio parcial, direto ou indireto, pelo poder público.	Multipropósito: 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 e Lemos, 1996 e 1997.

a) eixo dos programas de regulação

O eixo da regulação possibilita ao poder local intervir na oferta, na produção e na distribuição de alimentos, direta ou indiretamente, controlando e/ou regulando os preços. Objetiva ampliar a oferta, abrir e viabilizar circuitos comerciais urbanos para os produtores rurais (feiras de produtores, campanhas de safra) e regular o mercado privado de alimentos, por meio de equipamentos públicos de comercialização (como varejões e sacolões públicos), buscando oferecer à população alimentos a baixo custo.

A questão normativa também é importante, seja por dispor regras claras para a atuação dos atores envolvidos nas ações locais, seja por possibilitar também uma garantia de continuidade das ações, se essas são normatizadas por meio de regulamentos, contratos e convênios.

b) eixo dos programas compensatórios

Se o eixo da regulação é o que estimula e regula a oferta, o eixo das políticas compensatórias age na ponta do consumo, no acesso das pessoas aos alimentos, mesmo que não tenham renda suficiente. Nele estão inseridas políticas tradicionais como a alimentação escolar ou as políticas destinadas a populações específicas, biológica e socialmente vulneráveis. São as políticas denominadas de assistência alimentar, como o fornecimento de alimentação a instituições de saúde (hospitais, centros de saúde), de assistência social (asilos, creches, abrigos, centros comunitários), população em situações de risco (desempregados, vítimas de catástrofes naturais) e, também, a comercialização subsidiada de refeições e de gêneros alimentícios (restaurantes e refeitórios populares, armazéns públicos, entre outros).

c) eixo das práticas urbanas

Nesse eixo, estão ações voltadas para a população urbana, quando objetivam atuar na difusão de informações sobre preços, melhor aproveitamento dos alimentos, melhor época de consumo, educação alimentar e nutricional, dietas para públicos específicos, principalmente portadores de agravos nutricionais crônicos (celíacos, anêmicos, obesos, diabéticos etc). Envolve também o estímulo à agricultura urbana e nas áreas de transição entre campo e cidade, principalmente para subsistência, por meio de lavouras e hortas comunitárias.

3.1.3 Parcerias, participação popular e articulação interinstitucional

Como uma terceira dimensão, o modelo de Cunha e Lemos destaca a relevância das parcerias, das articulações interinstitucionais e da participação popular na formulação, implementação e formação dos projetos e ações.

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. Por exemplo, uma parceria entre poder público e agricultores pode garantir à população gêneros alimentícios a preços controlados, abaixo dos de mercado, aumentando o acesso às camadas mais carentes de alimentos *in natura*. Os agricultores também se beneficiam com um valor maior de sua produção, dado que podem incorporar a ela parte do que é apropriado por canais de intermediação e de distribuição, aumentando conseqüentemente seu investimento na produção.

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 esses canais, a população beneficiada fiscaliza e defende os programas, denunciando quando sua qualidade não atende seus interesses.

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 semelhantes²⁵.

²⁵ Camarotti e Spink (2001) organizaram uma pesquisa em que mostram, através de 10 estudos de caso, a relevância das parcerias, participação social e articulações interinstitucionais na melhoria da eficiência e na cobertura de políticas públicas locais de combate à pobreza. Em um destes estudos de caso, Teixeira (2001, p.161-201) analisa a Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte.

3.2 Os programas municipais de abastecimento e segurança alimentar de Santos e de Belo Horizonte

É a partir da metodologia anteriormente descrita que se procurou comparar as políticas de SA dos municípios de Santos e de Belo Horizonte. Também buscou-se reconstruir, inicialmente, o surgimento dessas políticas, os objetivos básicos de cada uma, os programas criados e a estrutura administrativa encarregada de executá-las.

3.2.1 O caso de Santos: a política de abastecimento - sua reorientação em direção à segurança alimentar e o refluxo do abastecimento.

Gomes Júnior (1991), ex-secretário da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos (SEAB), considera que o abastecimento alimentar era visto pelos administradores municipais como um desdobramento do objetivo produtivo, por meio da organização de equipamentos públicos de escoamento e de distribuição de alimentos, feitos principalmente em feiras e em mercados públicos, sem que se tenha uma preocupação maior com a regulação da qualidade e dos preços dos produtos. Quando ocorre algum tipo de regulação, essa se centraliza nos equipamentos públicos de comercialização de hortifrutigranjeiros. A preocupação com o acesso aos alimentos pode ocorrer eventualmente em um ou outro programa compensatório de suplementação alimentar ou em algum mecanismo de assistência alimentar a públicos em situação de extrema vulnerabilidade social. Normalmente, as prefeituras das médias e das grandes cidades priorizam outros serviços básicos, notadamente os de infra-estrutura, como transportes, habitação e saneamento, ou serviços de assistência, basicamente na área de saúde (Gomes Júnior, 1991, p.1).

Tal realidade não era diferente em Santos, apesar de já existir no município a SEAB, criada em meados da década de 80. Somente a partir da gestão de Telma de Souza, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1988, é que a questão do abastecimento alimentar passou a ter maior importância para a administração local. Isso se verifica em termos orçamentários na criação de novos programas, destes alguns já levavam em conta a questão do acesso aos alimentos para famílias de baixa renda, como prescreve, pelo prisma

de um direito, o conceito de SA. Pode-se dizer que a SEAB foi uma das pioneiras na iniciativa de desenvolver programas de SA nos municípios.

As ações da Secretaria se resumiam, até 1989, ao papel de ordenamento urbano (fiscalização dos equipamentos urbanos de abastecimento – notadamente das feiras livres e dos mercados), ao acompanhamento da merenda escolar e às Campanhas de Safra de Frutas, realizadas em parceria com o governo do Estado por meio do PROPAN²⁶.

O perfil do órgão, sem equipe técnica, exceto 10 nutricionistas que, literalmente, acompanhavam a merenda escolar sem nenhuma investida no sentido de alterá-la, uma forte presença de fiscais voltados exclusivamente à repressão do comércio ambulante e à fiscalização repressiva exercida sobre feiras-livres e demais equipamentos, e uma participação de 0,68% no orçamento, são indícios seguros de seu papel secundário (Gomes Júnior, 1991, p.51).

Para a campanha eleitoral da Prefeita foi feito levantamento de dados, informações e diagnósticos e, a partir deles, a equipe de coordenação da campanha definiu um documento com 13 metas para o governo, priorizadas em cinco eixos: Saúde, Transportes, Educação, Habitação e Abastecimento Alimentar.

Em dezembro de 1988, foi entregue à prefeita eleita o Plano Diretor de Abastecimento de Santos, coordenado por Newton Gomes Júnior, economista cujos estudos se concentravam na questão da agricultura e da SA, com experiência em programas de abastecimento do estado de São Paulo, e que viria a ser o secretário de Abastecimento de Santos. O Plano definia metas para os quatro anos de governo, incorporando-lhes a questão de SA, como intenção de ir além do abastecimento alimentar como mero desdobramento da produção de alimentos.

No dia da 2 de janeiro, a Prefeita decretou um Plano de Emergência, que visava enfrentar a questão das carências sociais mais graves da população de Santos. O Plano incluía cinco prioridades, duas relacionadas diretamente à área do abastecimento: Implantação de Equipamentos de Preços Controlados e Fomento à Organização de Consumidores para Minimizar os Custos de Acesso aos Alimentos da Cesta Básica.

Os trabalhos de diagnóstico e de planejamento do Plano Diretor já iniciados permitiram que a SEAB pudesse procurar atender as diretrizes do Plano emergencial, que

²⁶ Conforme mencionado no capítulo anterior, o PROPAN era um programa de abastecimento do governo do estado de São Paulo, que buscava incentivar e dar diretrizes para a questão do abastecimento dos municípios do estado.

foram sendo implementadas no decorrer do tempo – como os programas de preços controlados e a organização grupos de compra da cesta básica²⁷.

Para a implementação do Plano Diretor foram encontrados três obstáculos estruturais pela equipe que assumia a SEAB: 1) inexistência de quadro técnico, 2) desconhecimento da máquina administrativa e 3) orçamento reduzido. Para superar os dois primeiros obstáculos foram contratados, por recrutamento amplo, técnicos de abastecimento, agrônomos, zootecnistas, economistas, jornalistas, entre outros. O quadro de nutricionistas existente foi dividido em dois grupos, um para a merenda escolar e outro para orientação nutricional da população. Suprimiram-se todos os cargos de chefia, dispensaram-se funcionários contratados irregularmente e, depois de 90 dias, foi feita avaliação de desempenho do quadro remanescente. Apesar de não ser, naquela época, uma cultura das prefeituras, foram abertos concursos para fiscais, merendeiras e cozinheiras. Quanto ao orçamento, decidiu-se concentrá-lo todo no gabinete do secretário, para permitir o rápido remanejamento para novos projetos, sendo usados, também, os expedientes de antecipação de cotas e pedidos de verbas suplementares (Gomes Júnior, 1991).

O então secretário de Abastecimento afirmou, em entrevista, que foram contratados, por livre provimento quatorze técnicos. Muitos deles trabalhavam já em áreas afins ao abastecimento, como a Coordenadoria de Abastecimento ou a Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo. Portanto, já tinham experiência em máquina pública e, principalmente, sabiam manejar, bastante bem, o orçamento. De acordo com ele, como não houve demissões infundadas nem perseguições aos funcionários por motivos políticos, o quadro que permaneceu na SEAB se sentiu mais valorizado, aderindo rapidamente aos novos projetos. Ademais, fornecedores, parceiros e permissionários (feirantes, donos de banca dos mercados) perceberam que o relacionamento era mais técnico e gerencial, sem a postura fiscalista anterior. A relação buscava ser cooperativa, fazendo com que os parceiros passassem, também, a confiar, sustentar e aderir à nova administração. Na sua visão, o planejamento das ações, feito de maneira democrática, com metas transparentes e poucas

²⁷ O então secretário Newton Gomes N. Júnior informou que, na primeira semana de operação da Secretaria, foi lançado um jornal com orientação sobre mercado e alimentos, sobre preços e educação para o consumo alimentar e nutricional dos cidadãos, sendo anunciados 20 programas, alguns já iniciados, assim como foram determinadas novas orientações para a melhoria da qualidade da Merenda Escolar. Entrevista realizada em Brasília/DF em 7 de junho de 2006.

disputas, facilitava o desenvolvimento das ações, seja internamente entre funcionários e gerentes, seja na relação com os parceiros.

Foi criado um Conselho Executivo, no qual as ações, programas, problemas de implementação e conflitos eram debatidos. Nesse fórum, estavam incluídos os antigos funcionários da casa e os de livre provimento, inaugurando, no setor, uma nova forma de gestão, que viria a facilitar a implantação das diretrizes do Plano Diretor²⁸, que foi desenhado com base no PROPAN.

Foram definidas três linhas básicas orientadoras, sob as quais foram organizados os equipamentos já existentes e os novos programas criados em Santos (Gomes Júnior, 1991). Abaixo apresentamos as três linhas citando as ações já existentes e os programas criados:

1) Linha Emergencial ou Paliativa - Seus programas são caracterizados pelos equipamentos públicos ou privados, com preços controlados ou regulados. Buscam atender à população mais carente, dando-lhes acesso a gêneros alimentícios a baixos preços, estratégia que, ao mesmo tempo, regula os preços no mercado privado. Nessa linha, estão também as hortas comunitárias e a campanha de safra em épocas de pico de safra.

Nesta linha já existia na SEAB o programa Dia da Fruta, que fazia comercialização de frutas em época de safra. Era operado em parceria com a Coordenadoria Estadual de Abastecimento de São Paulo e estava previsto no desenho do PROPAN. Visava beneficiar os consumidores com preços mais baixos nos períodos de maior oferta de frutas – dado que os ganhos desta queda de preços não chegavam às vezes aos consumidores, sendo apropriados principalmente na cadeia de distribuições atacadista e varejista.

A nova equipe que assumiu a Secretaria manteve este programa ampliando-o e criando em 1989 o programa Campanha de Safra, nos mesmos moldes. Neste incorporavam-se outros gêneros alimentícios, como leite, feijão, café, mel e outros alimentos. Para operar os programas, a Prefeitura de Santos articulava-se com outras prefeituras e também com a Coordenadoria Estadual de Abastecimento.

Junto com esses programas de comercialização de produtos de época, que eram operados por atacadistas, foram criados também, em parceria com estes, os programas que previam ações mais regulares e perenes. Visavam também oferecer alimentos a preços abaixo dos de mercado, regulando indiretamente seus preços no mercado privado. Nesta

²⁸

Entrevista o ex-secretário da SEAB, realizada em Brasília em 7 de junho de 2006.

linha foram criados, em 1989, os programas Dia do Peixe, Dia do Frango e Dia da Fruta – feitos em parcerias, respectivamente, com cooperativas, empresas de pescados, pequenos varejistas e atacadistas ou produtores rurais.

Também em 1989, em parceria com permissionários, foram criadas a Central Varejista Popular e as Feiras Modelo, atendendo a uma das diretrizes do Plano Emergencial. Estes programas visavam, por intermédio de produtores e feirantes com maior capacidade de comercializar grandes volumes de gêneros alimentícios e produtos de primeira necessidade (de limpeza e higiene pessoal), oferecer alternativas de preços controlados abaixo dos preços de mercado. Foram implantadas em pontos de grande circulação ou de concentração de domicílios de famílias de baixa renda. A Central Varejista estava localizada num ponto estratégico no centro da cidade, onde estavam localizados os principais terminais de ônibus urbanos e a estação das barcas.

Nesta linha, foi criado em 1989 e interrompido em 1990, o Ponto da Cestinha, que visava a comercialização de gêneros da Cesta Básica a preços baixos. Foi interrompido devido à incapacidade financeira do permissionário em operá-lo. Também em 1989 formulou-se o projeto Campanha de Suplementação para Famílias de Baixa Renda (“Projeto Salva Vidas”), que não chegou a ser implementado. Seu objetivo, contudo, era fornecer gratuitamente gêneros alimentícios da Cesta Básica para suplementação alimentar de famílias em que fossem verificados problemas graves de desnutrição. O projeto seria implementado em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, que ficaria encarregada de cadastrar as famílias, e seu financiamento seria feito com repasses de recursos da Secretaria Estadual de Saúde e bônus doados pela iniciativa privada²⁹.

Em 1991 foram criados o Programa Volante de Alimentos (PROVA) e o Cesta Básica para Desempregados. O PROVA foi implantado em parceria com atacadistas que comercializavam gêneros alimentícios a preços baixos em áreas carentes do município. Era

²⁹ Este programa, apesar de não ter sido implementado, buscava substituir as ações de prevenção e combate à desnutrição em parceria com a saúde, substituindo os alimentos doados neste programa (basicamente óleo de soja e leite em pó), por gêneros de cesta básica para toda a família. Esta seria acompanhada pelo serviço de vigilância nutricional da Secretaria da Saúde do município. Foi percebido constantes atrasos no repasse de recursos da Secretaria de Estado da Saúde poderiam inviabilizar o projeto junto aos supermercadistas. No programa, como na primeira concepção do Programa Fome Zero, as pessoas receberiam um cartão que seria trocado somente por alimentos nos supermercados. Seria financiado principalmente com recursos da saúde, mas também do município e doações da iniciativa privada.

realizado por meio de ônibus fornecidos pela Companhia de Transportes Urbanos, que eram adaptados e operados pelos atacadistas sob coordenação da SEAB.

O Cesta Básica para Desempregados era o único programa que funcionava acessando aos beneficiários gêneros alimentícios subsidiados unicamente pelo Tesouro Municipal. Era desenvolvido em parceria com a rede de supermercados. A SEAB cadastrava os supermercados que ofereciam uma lista de alimentos a preços mais baixos, cadastrando também os beneficiários que recebiam um bônus da SEAB com o qual podiam retirar os alimentos, cujo valor era ressarcido pela Prefeitura.

Os programas de Hortas desenvolvidos dentro da linha do PROPAN para todo o Estado, com o apoio do Governo do Estado, não chegaram a ser implementados. Havia um entendimento da SEAB de que estes programas eram inviáveis, tendo em vista os resultados já evidenciados no programa estadual³⁰.

Para Gomes Júnior (1991, p.18) “o sucesso ou insucesso da linha paliativa está diretamente associado ao nível e qualidade de informações disponíveis, instrumentos de planejamento, etc.”, que têm a ver com a próxima linha de atuação da SEAB.

2) Linha Central de Planejamento, Informação e Orientação - Para que essa linha tivesse bons fundamentos, foi feito um diagnóstico sobre o abastecimento na cidade. Pelo lado da oferta, fez-se um amplo levantamento dos segmentos varejista e atacadista da cadeia de produção, de distribuição e consumo alimentar de Santos – englobando ações da iniciativa privada e dos setores público, urbano e rural. Pelo lado do consumo, foram levantadas as condições dos equipamentos públicos de abastecimento, como a merenda escolar, e mapeadas, territorialmente, as áreas onde residia a população mais carente. Esta linha se estruturou em três áreas integrantes e complementares: a) Serviço de Informação e Orientação para o Mercado – para dar transparência ao mercado, aos fluxos de abastecimento e aos mecanismos de formação de preços de maneira a orientar as ações de intervenção do poder público; b) Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – para

³⁰ Em 1986 estavam implantadas 4705 hortas pelo governo de São Paulo, das quais sobreviveram 10% em 1990, a maioria em escolas. Os motivos para o baixo desempenho das hortas comunitárias foram apontados como falta de área urbanas ociosas, ocupadas pela crescente urbanização; resistência dos proprietários; distância entre as hortas e o domicílio dos beneficiários; o trabalho acaba sendo uma jornada extra, além da dificuldade de organizar a comunidade e processo difícil de distribuição dos resultados (Gomes Júnior 1991, p. 15-16).

orientar as famílias e divulgar informações sobre preços, safras, qualidade dos produtos, aspectos de sanidade e nutricionais dos alimentos; orientava-se, também, a população a respeito dos seus direitos no mercado de bens diversos e serviços públicos e privados, sendo criados mecanismos legais de proteção ao consumidor, nos moldes dos atuais Procon's; C) Planejamento, Avaliação e Controle – para acompanhar, avaliar e monitorar, tanto as ações e os programas de abastecimento quanto a execução do orçamento, prever problemas, orientar correções de rumos e orientar as áreas operacionais e de serviços da SEAB.

Esta linha foi implantada e implementada em 1989. Os serviços criados tanto para a orientação do consumidor para o mercado de alimentos quanto para o acesso a informações para o consumo alimentar (e outras informações para o consumo de outros bens e serviços, que não alimentos) foram materializados na Central de Informação e Defesa do Consumidor (CIDOC), que executava três programas: a) Orientação e Informação para o Consumo Alimentar (que trabalhava mais especificamente com a questão da educação alimentar, por meio de oficinas, cartilhas e imprensa), b) Pesquisa Cesta Básica DIEESE e c) Sistema de Informação e Defesa do Consumidor. Estes dois últimos programas divulgavam os estabelecimentos que praticavam preços de alimentos e outros gêneros de primeira necessidade, por meio da imprensa e de um jornal distribuído gratuitamente (Folha do Abastecimento). O CIDOC atendia também reclamações e demandas dos consumidores quanto aos seus direitos, na mesma linha dos atuais Procom's.

A terceira diretriz criada nessa linha, em 1989, foi materializada na criação do Núcleo de Planejamento, Controle e Avaliação de Programas e Projetos que produzia informações para os outros programas criados, subsidiando a criação, o monitoramento e a avaliação de toda a Política Local de SA.

3) Linha de Intervenção nas Estruturas Instaladas – Baseava-se em intervenções e articulações na área de produção, comercialização e distribuição de alimentos. Estava dividida em três áreas: a) Produção e Fomento – para fornecer canais alternativos de comercialização direta para os produtores rurais do entorno de Santos em espaços públicos. Foi estimulada, também, a formação de consórcios com prefeituras vizinhas e a articulação com cooperativas e sindicatos rurais, além da garantia de mecanismos de assistência técnica

e financeira visando ao aumento da oferta. Essas ações buscavam ampliar e melhorar a qualidade da oferta de alimentos em Santos, visando ao abastecimento da cidade a custos mais baixos; b) Racionalização da Comercialização Atacadista e Varejista – organização dos equipamentos públicos e privados dentro da cidade, com intervenções tanto no comércio atacadista quanto varejista (cujo volume de vendas estava concentrado em cerca de 90% nos supermercados). Buscava-se com essas ações reduzir as distâncias atacado/varejo, procurando localizar equipamentos nas áreas mais carentes e mais populosas do município, assim como mudanças nos horários e nos dias de atendimentos, privilegiando os novos hábitos de consumo, decorrentes principalmente da ocupação das mulheres no mercado de trabalho; c) Distribuição de Alimentos e Alimentação Escolar – substituir, na alimentação escolar, os alimentos formulados³¹ por refeições e alimentos *in-natura*, complementando, com recursos do município, o repasse feito pelo Governo Federal. Essa ação foi organizada em três tipos de serviços por tipo de público atendido (pobres, de renda intermediária e elevada) nas escolas, de acordo com o perfil territorial de renda dos alunos.

Nesta linha, o Fomento à Produção foi coordenado pela SEAB, com a parceria do Governo de Estado, por meio da Coordenadoria de Abastecimento e da extensão rural, que auxiliaram na articulação com outros municípios. Os resultados destas articulações foram canalizados para os programas de controle e regulação de preços da primeira linha analisada. Não foi criado programa específico para estas tarefas.

Na questão da racionalização do comércio atacadista, não foram criados novos programas. Tentou-se a Criação de uma Central Atacadista Regional, que não foi implementada por falta de recursos. Tentou-se, também, organizar e modernizar, pelo lado do varejo, as Feiras Livres e os Mercados já existentes, mas os resultados demandaram um processo amplo de negociações com os feirantes, que trataremos adiante. Desta forma, a SEAB parece ter preferido trabalhar com os programas da primeira linha de intervenção,

³¹ Alimentos formulados eram a mais freqüente forma de refeições oferecidas às crianças nas escolas. Consistia em alimentos industrializados em pó, aos quais era adicionada água, e oferecidos sob a forma de caldos e sopas. Em Santos, optou-se por oferecer alimentos *in natura* (hortifrutigranjeiros) e semi elaborados (cereais, carnes e laticínios). Santos se antecipou às determinações do Ministério da Educação, quando em 1993, por decreto do presidente Itamar Franco, os recursos do programa federal de Alimentação Escolar foram descentralizados para os estados e os municípios. Entrevista com o ex-secretário da SEAB realizada em Brasília em 7 de junho de 2006.

desenhados para controle dos preços de mercado, pelo seu caráter regulador do mercado privado, inclusive dessas feiras e mercados.

O programa de Alimentação Escolar já se encontrava na estrutura anterior da SEAB, no que Santos já inovava, tirando esta questão da área da educação. A partir de 1989, como veremos adiante, é que foi criada uma estrutura (com centralização de compras na Secretaria, equipamentos para as cozinhas e contratação de mão-de-obra de merendeiras) que permitiu o oferecimento de refeições produzidas nas escolas, de acordo com a renda dos estudantes. Esta mesma estrutura permitia melhorias no atendimento de outros programas de assistência alimentar da Prefeitura, em creches, asilos, abrigos, etc.

Três programas criados a partir de 1990 não se enquadram nessas três linhas do Plano Diretor. Os Grupos de Compra Comunitária de Cesta Básica, os quais a SEAB organizava em parceria com associação de moradores, negociando com os supermercados listas de gêneros de primeira necessidade a preços mais baixos para as famílias cadastradas pelas associações de moradores de regiões mais carentes da cidade. A formação destes grupos estava prevista no Plano Emergencial. A SEAB fornecia, nesse programa, sua equipe técnica de orientação, acompanhamento e pesquisa de preços.

Os outros programas que não se enquadram nas linhas do Plano Diretor são o Expresso Confiança e as Ilhas de Convivência. O primeiro surgiu da necessidade de organizar o trabalho de adolescentes que carregavam mercadoria nas feiras, e o segundo surgiu da idéia de usar as antigas estações de bonde para comercialização não só de alimentos, mas também de outros serviços como banca de jornais, revistas e floricultura, por exemplo.

Mesmo com essas linhas básicas definidas e programas bem delineados e discutidos interna e externamente, com parceiros e comunidade (como será visto adiante), a política municipal de Abastecimento e SA, gerada a partir do Plano Diretor, ficou quatro anos sem ser institucionalizada formalmente. Isso só ocorreu na Reforma Administrativa feita no início da gestão do prefeito David Capistrano Filho (1993-1996), depois de sua implantação na gestão anterior da prefeita Telma de Souza (1989-1992).

Só naquele momento foram institucionalizados os programas da SEAB bem como os de outras secretarias. A formalização institucional das políticas não era motivo de atenção no governo Telma de Souza. O ex-secretário de Abastecimento e o ex-secretário de Cultura

relataram que não havia preocupação com a institucionalização legal das políticas municipais, nem mesmo com os programas inovadores das áreas do abastecimento, da saúde e da cultura. A exposição de motivos dessa Reforma, implantada pela Lei Complementar nº 79 de 2 de abril de 1993, cita programas e serviços criados na gestão de Telma de Souza (1989-1992) e reconhece a necessidade de institucionalizá-los:

A atuação destes serviços tem contribuído para criar na cidade uma nova cultura de participação popular, de eficiência administrativa e de transparência nos procedimentos públicos. **Cabe agora ao Poder Executivo**, com a colaboração e a aprovação da Câmara Municipal de Santos, **adaptar a Prefeitura à nova realidade do município, elaborando uma estrutura ágil, eficiente e que torne definitivos os objetivos e benefícios criados nos últimos anos.**³²

Com a criação da nova SEAB extinguiu-se, nesse mesmo ato, a estrutura legal criada em 1985. O Capítulo XII, da referida Lei, cria a estrutura da Secretaria e define sua competência, descrita no artigo 287, que é formular e executar a política municipal de abastecimento e proteção ao consumidor. Manteve-se a mesma sigla, SEAB, mas a denominação da secretaria passou a ser Secretaria Municipal de Abastecimento e Proteção ao Consumidor.

É importante lembrar que, ao assumir seus mandatos, os prefeitos, assim como os outros chefes de executivo, nos três níveis de governo, costumam fazer reformas administrativas, dando institucionalidade às propostas pelas quais foram eleitos. Por exemplo, foi feita uma reforma administrativa (ministerial) no Brasil em 2003 que, entre outras alterações e abertura de novas pastas, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), conforme proposta Presidencial. Fato que ocorreu também, como será visto, com o compromisso de campanha do prefeito Patrus Ananias: tratar em Belo Horizonte do abastecimento e da segurança alimentar com a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB).

Diferentemente, a prefeita Telma de Souza acabou por não fazer uma reforma ampla na Prefeitura, durante o tempo que esteve no comando. Segundo declaração de seu ex-secretário da Cultura, “havia um voluntarismo muito grande” de todos que trabalhavam em postos chave na Prefeitura³³.

³² Grifos meus.

³³ “Fui secretário da Cultura quatro anos. Eu tinha 2 cargos de livre provimento na minha secretaria. Administrei com estes dois. Tinha 154 funcionários. Criei uma infinidade de programas. Terminei com 154 funcionários. Contratei 5 cargos de livre provimento, não modifiquei a estrutura administrativa, que era uma

Não seguindo o mesmo caminho, o prefeito David Capistrano imprimiu, na sua Reforma Administrativa, as marcas de sua plataforma de campanha. As propostas do governo eleito em 1992 priorizavam, segundo Newton Gomes Júnior, as de Política de Saúde, Turismo e Desenvolvimento Urbano. David Capistrano tinha sido secretário de Saúde, numa gestão inovadora, que chegara a constituir-se em referência para outros municípios, sendo uma das causas de sua eleição para prefeito. Nas áreas de turismo e de desenvolvimento urbano, tinha-se como propósito que Santos se transformasse em uma cidade de turismo de negócios, para isto deveria passar por reformas urbanas de vulto.

A mudança de prioridades da Prefeitura de Santos viria a ter reflexos na condução das questões do abastecimento e da SA na cidade. Contribuiu para que cerca de dois anos depois de sua posse, o Prefeito demitisse o então secretário da SEAB e fizesse uma outra Reforma Administrativa, rearranjando, por meio dessa reforma, a situação de conflito e de disputa que vinha enfrentando na Prefeitura, principalmente com o grupo da ex-prefeita. Com a Reforma, ele buscava ampliar seus espaços dentro da prefeitura e, ao mesmo tempo, ampliar o apoio de outros grupos sociais da cidade, principalmente a classe empresarial. A ex-prefeita abriu uma série de arestas com a classe empresarial da cidade, principalmente quando “municipalizou” o serviço de transporte urbano de Santos³⁴.

O novo prefeito, para tentar reduzir a situação conflituosa, buscou o apoio dos empresários. Seu vice-prefeito, Carlos Lambertt, era filiado ao Partido Municipalista Nacional (PMN) e fora presidente do Clube de Diretores Lojistas da Cidade e conselheiro do Centro de Informação, Defesa e Orientação ao Consumidor (CIDOC) da SEAB. Como conselheiro, havia se aproximado da gestão petista, o que facilitou a sua aceitação para a chapa do prefeito, que o nomeou Secretário de Indústria, Comércio e Turismo. Segundo o ex-secretário da SEAB, a Secretaria passou a ter problemas a partir da nova gestão. Havia muitas pressões dos empresários e dos comerciantes da cidade contra o papel do CIDOC, como órgão de informação e de defesa do consumidor, numa época que não havia ainda

porcaria. Aí o David entrou, os tucanos queriam não sei quantos cargos. Só de assessores de livre provimento daria para encher o teatro municipal” (Entrevista feita em Santos 27/09/2006 com Reinaldo Lopes Martins, atual líder do PT na Câmara de Vereadores de Santos).

³⁴ Entrevistas com Newton Rodrigues da Silva, ex-secretário adjunto da SEAB e com o ex-secretário da cultura, realizadas em Santos, respectivamente nos dias 26 e 27 de setembro de 2006. O ex-secretário da Cultura declarou claramente que a reforma foi feita para acomodar as forças políticas.

uma cultura de defesa dos direitos dos consumidores, só desenvolvida posteriormente com o Código de Defesa do Consumidor³⁵.

A estabilização de preços, advinda com o Plano Real, fez com que os programas de controle de preços perdessem importância. Como “a distância entre os preços dos alimentos e a renda disponível havia caído significativamente”, do ponto de vista do grupo gestor da Prefeitura, perde importância o papel da SEAB como reguladora de preços. Ademais, o custo da merenda escolar, que tinha sido bastante ampliado, vinha sendo questionado, inclusive pelo próprio prefeito.³⁶

Havia, ainda, embates internos entre os quadros do próprio partido do Prefeito, caracterizando-se em uma clivagem entre o grupo deste e os da prefeita anterior³⁷, fazendo com que o Prefeito reafirmasse suas alianças com parte de seus apoiadores, resistentes ao papel das ações levadas a efeito pela SEAB.

A segunda reforma administrativa do governo David Capistrano feita no final de 1994, pela Lei 150 (15/12/1994), era bastante ampla. No caso da SEAB, transferia suas ações para outras áreas, como saúde, educação e indústria, comércio e turismo. A discussão sobre essa transferência de gestão e programas será feita mais adiante, mas fato significativo é que os programas de regulação do mercado e de distribuição de alimentos foram transferidos para um Departamento de Abastecimento (DEAB) criado na Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo (SICT). Voltava a questão do Abastecimento à sua visão mais tradicional, como mero facilitador e canal de escoamento da produção. Deve-se apontar aqui que, para a gestão do CIDOC, fora criado um departamento específico na SICT, no mesmo nível do DEAB.

Os programas de acesso aos alimentos, que davam à Secretaria seu caráter inovador de iniciar ações de SA, foram transferidos para as secretarias de Educação e Saúde. Contraditoriamente, isso coincide com o momento em que a questão da SA entrava para a

³⁵ Com efeito, o Código de Defesa do Consumidor só seria criado em 11 de setembro de 1990. Na verdade, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor só seria efetivado em 20 de março de 1997, portanto, mais de 10 anos após a efetivação da experiência de Santos.

³⁶ Entrevista com o ex-secretário da SEAB realizada em Brasília/DF, 7 de junho de 2006.

³⁷ Telma de Souza lançaria sua candidatura a Prefeita, contra a vontade do Prefeito, ganhando a convenção do PT, contra a candidata dele. Na campanha eleitoral recusaria o apoio de David Capistrano, o que segundo os entrevistados foi um dos motivos de sua derrota (Entrevista com o ex-secretário adjunto da SEAB. Santos/SP, em 26 de setembro de 2006).

agenda nacional - com as ações dos movimentos sociais e da “campanha do Betinho” e ações do governo federal exemplificadas na criação do CONSEA.

Em uma concepção diversa da nova administração, o abastecimento alimentar é colocado, estranhamente, afeito ao eixo da SICT, ligado ao turismo. A reforma determinara que competia ao DEAB, além de zelar pelo mercado de alimentos: “articular a política de abastecimento com as características turísticas do município”. Para isso, foram criadas três seções, a de feiras, a dos mercados municipais e a dos projetos especiais, para gerirem os programas que não cabiam dentro do desenho das outras duas seções.

Com a transferência das ações da SEAB para outras secretarias, o quadro técnico também se dispersou, sendo que boa parte dos contratados por recrutamento amplo não aceitaram continuar trabalhando na Prefeitura. Com isso, perdeu-se boa parte dos técnicos e dos funcionários que formularam e executavam os programas da Secretaria, o que praticamente destruiu os efeitos de aprendizagem que vinham sendo acumulados, na perspectiva de uma política de SA.

Atualmente, o departamento de Abastecimento (onde estão os equipamentos públicos relacionados às feiras e aos mercados) integra a Secretaria de Economia e Finanças. Os programas ligados ao CIDOC estão na Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania e perderam sua função de orientação para o consumo alimentar, transformando-se no Procom municipal. Os programas de Alimentação Escolar, Assistência Alimentar e Combate à Desnutrição continuam nas Secretarias de Educação, Assistência (Ação Comunitária) e Saúde, respectivamente.³⁸

Mais adiante, serão descritos, em comparação com Belo Horizonte, os programas e as ações desenvolvidos em Santos, assim como serão mostrados os organogramas das alterações pelas quais as ações de Abastecimento e de SA passaram em Santos.

3.2.2 O caso de Belo Horizonte: a criação da política municipal de SA

Belo Horizonte criou sua Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB-BH) em 1993. A questão do abastecimento e da segurança alimentar fazia parte da plataforma de

³⁸ Entrevista com o ex-secretário adjunto de Abastecimento, realizada em Santos (26/09/2006) e informações extraídas do Decreto Lei 3679/2001.

Campanha do candidato do PT Patrus Ananias. Eleito, ele montou uma equipe de transição, organizada em grupos temáticos. A equipe que trabalhou na formação do programa de governo e do Plano Diretor na área de Abastecimento e Segurança Alimentar foi coordenada pela professora Maria Regina Nabuco, professora do Cedeplar-UFMG, com doutorado em Economia Rural e especialista nas áreas de economia agrícola e regional. A professora coordenou o diagnóstico da questão na cidade, auxiliada por técnicos da universidade e membros do partido. A SMAB-BH trazia o enfoque em SA e inspirava-se, entre outras influências teóricas e práticas, na experiência de Santos.³⁹

A então secretária Maria Regina Nabuco, em trabalho com a professora Lena Lavinas (Lavinas, Nabuco, 1994), apontava que a questão do abastecimento alimentar não poderia ser vista apenas como um rebatimento da produção e da distribuição de uma cadeia produtiva, nem muito menos ser vista como uma questão emergencial, a ser resolvida em situações ditas de desabastecimento. Entendiam a alimentação como um direito, devendo ser suficiente, regular, sendo um dever do Estado provê-la em todos os períodos da vida.

A proposta da Segurança Alimentar vem permitindo uma redefinição das políticas de abastecimento, por muito tempo relegadas à estrita compreensão de problemas de regulação entre oferta e demanda na esfera da comercialização agrícola ou à criação de mecanismos compensatórios – nutricionais e/ou econômicos – para as populações ameaçadas conjunturalmente ou estruturalmente pela fome. Seja via aquisição ou mediante produção própria, é necessário assegurar a todos uma alimentação nos níveis nutricionais adequados. Pensar em termos de Segurança Alimentar implica, portanto, retirar da rubrica emergencial, decorrente de situações ditas de desabastecimento, a questão alimentar. (Lavinas, Nabuco, 1994, p.174).

A questão do Abastecimento estava, até 1992 em Belo Horizonte, sob responsabilidade do Departamento de Abastecimento, localizado na Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). As ações em Belo Horizonte estavam, como se viu em Santos, antes da gestão da prefeita Telma de Souza, basicamente voltadas para as funções de fiscalização e de normatização dos equipamentos tradicionais de abastecimento, como as feiras livres, os mercados municipais e os sacolões ABC (Alimentos a Baixo Custo). A degradação física dos locais e dos serviços prestados por estes programas refletia a falta de prioridade do governo anterior com a questão. Foram fechados, com medidas judiciais, os

³⁹ A equipe de coordenação do projeto da SMAB, que preparou o desenho da política de SA de Belo Horizonte no início do governo Patrus Ananias, visitou Santos para conhecer a experiência (Entrevista do ex-secretário de Santos, Newton Gomes Júnior em 6 de junho de 2006) e trocar impressões.

sacolões do centro da cidade, já que a prioridade do governo anterior (1988-1992) era a revitalização do centro da cidade. O Restaurante Popular, inaugurado em 1988, encontrava-se fechado, depois de uma experiência fracassada de terceirização do equipamento. As feiras e os mercados não tinham nenhum tipo de acompanhamento a não ser fiscalização sanitária e de posturas (Coelho *et all*, 1996).⁴⁰

O grau de importância da questão do abastecimento e da SA ficou evidenciado com a criação da SMAB-BH, ligada diretamente ao gabinete do Prefeito, que nos primeiros dias do governo havia assegurado recursos financeiros e administrativos para a montagem da Secretaria.⁴¹

Na Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAU-PBH, 1993) enviada à Câmara de Vereadores em janeiro de 1993, demonstrava-se claramente o compromisso da nova estrutura com a questão da SA. Na justificativa da Proposta, fazia-se um levantamento da situação financeira e social das famílias em Belo Horizonte, onde cerca de 1/5 dos domicílios, à época, tinha renda inferior a 2 salários mínimos, passando por sérias dificuldades para ter uma alimentação suficiente, regular e com qualidade. Ademais, esta população encontrava dificuldades de acesso aos equipamentos e às estruturas de comercialização. Apontava-se, também, que Belo Horizonte estava entre as quatro capitais com o custo alimentar mais alto.

O poder público municipal não estava preparado para fazer face à questão de insegurança alimentar em que vivia grande parte de sua população. Os órgãos e as instituições afins à questão do Abastecimento e SA estavam dispersos na estrutura da Prefeitura, trabalhando de maneira descoordenada e com superposição de funções.

⁴⁰ O programa Restaurante Popular e o dos Sacolões ABC foram inaugurados em Belo Horizonte na segunda metade da década de 80. O Restaurante Popular foi inaugurado 1988, mas no dia seguinte à sua inauguração explodiu uma caldeira o que inviabilizou seu funcionamento. Só veio a ser reaberto em 1990 e funcionou somente até 1992, devido a problemas em sua gestão que até então era totalmente terceirizada. Sob a gestão direta da Prefeitura, ele viria a ser reaberto em 1993 com a criação da SMAB. Os sacolões localizados nas vias de maior circulação foram fechados na gestão de 1988 a 1992, com o objetivo de melhorar o aspecto estético e urbano da cidade, e os que ainda subsistiram estavam em situação de grave deterioração dos serviços. A partir de 1993, eles foram reabertos, remodelados e passaram a ter seus serviços acompanhados mais de perto pela SMAB-BH, sendo rebatizados com o nome de Abastecer e Comboio do Trabalhador. (Coelho *et alli*, 1996).

⁴¹ Patrus Ananias, prefeito eleito, já demonstrara interesse pela questão. Como vereador, fora relator da Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte, sendo que sua atuação foi decisiva para que o Abastecimento fosse colocado como prioridade para a administração, ao lado de outras políticas importantes como saúde, habitação, assistência social, transporte e lazer – art. 3º-VI. (Coelho *et alli*, 1996).

Justificava-se, dessa forma, na Proposta enviada à Câmara, a substituição do Departamento de Abastecimento e a conseqüente criação da SMAB-BH.

Ao substituir a unidade administrativa do Departamento por um sistema administrativo, representado pela Secretaria Municipal, estaremos reconhecendo não só a importância do abastecimento alimentar, como também seu aspecto multidimensional. Primeiro, quanto à sua natureza interdisciplinar, e à intensa relação com os sistemas de saúde, educação, desenvolvimento social entre outros. A articulação das ações neste campo requer um tratamento administrativo igualitário, coordenado.

Ao centralizar a coordenação das políticas de abastecimento, estaremos possibilitando que se identifiquem as prioridades de cada Administração Regional, atuando de forma ampla e participativa, através da criação de um canal de acesso para demandas comunitárias.

Por fim, e não menos importante, relembremos que a questão do abastecimento alimentar transcende os limites municipais, quando enfocados os aspectos de produção e distribuição dos alimentos (Belo Horizonte, 1993, p.4).

A SMAB foi institucionalizada por meio da Lei Municipal nº 6.352, de 15/07/93, que lhe conferiu as seguintes atribuições:

- Coordenar o atendimento ao educando nos aspectos de merenda escolar.
- Assegurar assistência alimentar aos grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição: crianças, idosos, gestantes e nutrízes.
- Planejar e coordenar ações sociais de abastecimento alimentar e de combate à fome, inclusive fornecendo informações e orientações à população a fim de ampliar seu conhecimento a respeito de mercado, acompanhamento de preços e valor nutricional.
- Planejar e coordenar as ações de credenciamento, fiscalização e administração dos equipamentos e programas que integram o sistema municipal de abastecimento.
- Planejar e coordenar as ações de organização e incentivo à produção de alimentos básicos.
- Regular o mercado, direta ou indiretamente, através de equipamentos públicos de abastecimento, possibilitando reduzir o preço dos gêneros alimentícios, ao mesmo tempo que busca reduzir a distância entre produtores e consumidores, beneficiando estes e aqueles.
- Planejar e coordenar as ações de organização e incentivo à produção de alimentos básicos.

A criação de uma secretaria daria ao poder público condições de planejar, coordenar e executar políticas de Abastecimento alimentar para Belo Horizonte. Atinava-se também para a importância da participação popular e do controle social das ações, com a criação do Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (COMASA). 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). Criado pela Lei Municipal nº 6.739, de 17/10/1994 (Belo Horizonte, 1994), tinha função de sugerir, elaborar, acompanhar e fiscalizar as ações locais de SA, e propiciar, também, ações coordenadas

entre os segmentos governamentais e não-governamentais relativas às políticas propostas pela SMAB.

Para alcançar seus objetivos, os diversos programas desenvolvidos pela SMAB combinam ações de caráter emergencial, garantia de disponibilidade de alimentos de qualidade (originados de formas produtivas sustentáveis), garantia de acesso ao alimento sem comprometer parcela substancial da renda, ações de caráter educativo (que orientam os consumidores sobre práticas alimentares saudáveis e adequadas) e informações sobre o comportamento dos preços dos produtos alimentares que compõem a sua dieta básica. A atuação da SMAB-BH, no seu desenho original, contemplava ações em três eixos básicos:

- 1) Eixo da Produção – Inclui ações e programas de incentivo à produção de alimentos e sua comercialização direta por parte dos produtores, visando ao aumento da oferta de alimentos e à redução dos preços, dentro de altos padrões de qualidade, incentiva também a produção urbana para auto-abastecimento.

Nesse eixo foram implantados os programas de comercialização direta, com preços controlados e em parceria com produtores rurais do entorno da capital e de outras regiões do Estado. O Direto da Roça e o Armazém da Roça foram criados, respectivamente, nos anos de 1994 e 1996. O primeiro comercializa hortifrutigranjeiros, já o segundo comercializa alimentos processados (doces, compotas, tempero, produtos de confeitaria e artesanato rural).

Outra ação nesse eixo foi a reformulação em 1994 de um antigo interposto de abastecimento da capital, que se encontrava em franco processo de deterioração. Mantendo-se sua área de comercialização de varejo, procurou-se fazer com que fosse um espaço reservado a pequenos agricultores, que poderiam vender seus produtos diretamente para o pequeno varejo e para compras comunitárias. Dentro deste desenho foi criado também o programa Bolsa Verde, por meio do qual donos de restaurantes encomendavam verduras e legumes direto dos pequenos produtores. Os técnicos da SMAB faziam o papel de monitorar, coordenar e controlar os negócios, mas a experiência se sustentou somente até 1997, por ausência de eficácia na implementação do projeto⁴².

⁴² Na verdade, os motivos que presidiram a decadência do antigo interposto de abastecimento permaneciam, ou seja, a criação na década de 70 das Centrais Regionais e Estaduais de Abastecimentos (CEASAS), fazia com que toda a produção do Estado convergisse, no caso de Minas Gerais, para a CEASA

O Programa Campanha da Safra, de 1994, feito nos mesmos moldes dos programas de comercialização de alimentos sazonais de Santos, funcionou até 1997, sendo interrompido pela proibição de comercialização de produtos em veículos nas vias públicas.

Os programas de Hortas Comunitárias e Escolares foram implementados em 1993. As primeiras vêm apresentando alguns problemas, como descontinuidade, falta de espaços ociosos, dificuldades de organizar a produção. As hortas escolares ou em terrenos de instituições conveniadas (creches, empresas, asilos, etc.) são as que tiveram maior sustentação e regularidade (Nabuco, Souki, 2004). Ainda dentro desta linha, para o auto-consumo de alimentos, foi criado em 1994 o Pró Pomar, para distribuir árvores frutíferas à população para plantio em quintais domiciliares.

O Centro de Vivência Agro-Ecológica, criado em 1995, visava estimular o plantio agro-ecológico em 4 grandes áreas públicas. Desenvolvido em parceria com uma ONG e a Secretaria de Meio Ambiente, só funcionou nos moldes em que foi formulado até 1997. A SMAB abandonou a parceria por discordar da forma em que o projeto vinha sendo conduzido.

Em 2001, foi criado o Programa Feira Orgânica, que visava a comercialização de hortifrutigranjeiros da produção orgânica, com preços controlados. A comercialização é feita pelos produtores rurais certificados juntos a órgãos cadastrados no Ministério da Agricultura. Como desdobramento do Programa, os produtores criaram uma associação para organizar e coordenar as ações da Feira.

Em todos estes programas a SMAB contou com a participação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) que, a partir de contrato firmado com a Secretaria, dava assistência técnica e cadastrava os produtores rurais que participariam dos programas.

2) Eixo da Regulação de Mercado - Objetiva, por meio de intervenções diretas e indiretas, induzir a concorrência num mercado predominantemente oligopolizado, através da diversificação de equipamentos públicos na rede de comercialização de produtos

em Contagem. Assim, tanto os atacadistas como os varejistas, preferiam manter seus hábitos de compra no entreposto estadual. Produtores que iam à Central Municipal voltavam às vezes com seus produtos para o campo; por outro lado, os compradores, mesmo os pequenos varejistas, não encontravam na CAM a variedade de produtos de que necessitavam. Teixeira (2001, p.183) relata que os técnicos do CEASA de Minas Gerais advertiram quanto a esta questão de duplicidade de tarefas e funções entre a CAM e a CEASA.

alimentícios, procura coibir as distorções de mercado, estimular a concorrência, regular preços e garantir a qualidade dos produtos ofertados.

Neste eixo estão os tradicionais equipamentos de abastecimento já existentes na cidade, como as Feiras Livres e os Mercados Municipais. Foram feitas algumas reformulações quanto a posturas e adequação a normas sanitárias. Houve algumas tentativas de controle de preços que não tiveram o efeito esperado, fato que ocorrera também no Programa Feira Modelo, criado em 1993, pensando-se em revitalizar as Feiras Livres, levando seu funcionamento para o período vespertino.

Os Programas Abastecer e Comboio do Trabalhador criados em 1993 foram uma reformulação do programa Alimento a Baixo Custo criado em Belo Horizonte em 1988. Este programa teve alguns pontos de atendimento fechados devido à falta de monitoramento e abandono pela administração anterior (Coelho, 1996). A SMAB optou por reabrir os pontos fechados, reformular os programas, controlando os preços e a qualidade dos produtos. Com estas medidas, a população, por meio de associações de moradores, passou a reivindicar a abertura de novos pontos (Costa, 1998), dado o papel do programa, de comercializar gêneros alimentícios a baixo custo, ao mesmo tempo que regulava indiretamente o mercado privado.

Todos estes programas anteriores são feitos em parcerias com permissionários, feirantes, varejistas e pequenos atacadistas. Além desses, neste eixo foram criados em 1995 o Programa Cestão Popular e o Programa Pesquisa Cesta Básica/SMAB. O primeiro, pelo qual a SMAB compra produtos da cesta básica e de higiene e limpeza e os revende, com preços subsidiados, à população cadastrada de áreas carentes (famílias com renda domiciliar até 2 salários mínimos). O segundo, implementado por intermédio de um contrato firmado com o Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, consiste em elaborar e divulgar pesquisas dos preços médios e mínimos de 45 gêneros alimentícios, produtos de limpeza e de higiene pessoal duas vezes por semana. A Pesquisa divulga os nomes e os endereços dos supermercados que vendem cada um dos produtos ou toda a cesta pelo preço mais baixo, por intermédio da imprensa e pelo Disque Abastecimento, programa criado em 1995 que divulga também os pontos de atendimento e outras informações relevantes sobre os programas da SMAB.

3) Eixo do Consumo - Responsável pelas intervenções e iniciativas de políticas públicas compensatórias, atende aquela parcela da população excluída do mercado privado de alimentos por insuficiência de renda e prioriza grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição. É responsável também pela alimentação escolar e pelos programas de educação e orientação para o consumo alimentar⁴³.

Nesse eixo situa-se o programa Alimentação Escolar já existente previamente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o qual a SMAB passou a operar a partir de 1993, a exemplo de Santos. De maneira articulada com a Educação e com recursos repassados pelo Ministério da Educação, promoveu a substituição de alimentos formulados, por alimentos *in-natura* ou elaborados nas próprias escolas.

Também em 1993 foi implementado o programa Assistência Alimentar que prevê o fornecimento de gêneros perecíveis e não perecíveis a diversas entidades públicas ou conveniadas com a Prefeitura. Além dos gêneros alimentícios, as entidades recebem ainda orientações sobre o preparo dos alimentos e a montagem dos cardápios. Beneficia creches, centros de apoio comunitário, entidades que atendem meninos com trajetória de rua, idosos, portadores de deficiência e abrigos. Este projeto tem a parceria das Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Esportes.

Desde 1993 também vem sendo desenvolvido o programa de Prevenção e Combate à Desnutrição, com a distribuição de farinha enriquecida⁴⁴ para gestantes, nutrizes e crianças desnutridas ou em risco de desnutrição que são atendidas nos postos de saúde. É desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, que cadastra e realiza o acompanhamento das crianças desnutridas.

Em 1993 foi implementado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, que fornece alimentação para famílias e pessoas em situações de risco. São fornecidas cestas básicas para famílias carentes do Programa de Ações Emergenciais Básicas (PAEB), da Secretaria Municipal de Assistência Social, a adolescentes assistidos pela Associação

⁴³ Para um histórico mais detalhado da criação da SMAB-BH, eixos de intervenção, descrição de seus programas e números de atendimento ver Marques (1996), Santos (2000), Teixeira (2001) e Nabuco, Souki (2004).

⁴⁴ Composto alimentar constituído por farelo de trigo, fubá, pó de casca de ovo e pó de folha de mandioca que é fornecido para pessoas desnutridas. Para os casos mais graves é fornecida a farinha enriquecida especial com leite e uma lata de óleo. Este composto fornece aporte calórico-protéico para os beneficiários.

Municipal de Assistência Social (AMAS) e famílias em áreas de risco geológico no período de chuvas. A essas últimas são fornecidos marmitex, em caso de remoção.

O equipamento do programa Restaurante Popular já existia desde 1988. Depois de tentativas de fazê-lo funcionar, ele foi reaberto em 1994 e comercializa refeições prontas a preços subsidiados (almoço, um caldo noturno, marmitex e, mais recentemente, café da manhã – em uma nova unidade inaugurada em 2003).

Foi implementado também a partir de 1993 o Programa Educação para o Consumo Alimentar, no qual uma equipe de nutricionistas disponibiliza à população orientação sobre o valor nutricional, formas de consumo, combate ao desperdício, noções de higiene, nutrição e qualidade dos alimentos, por meio de distribuição de cartilhas informativas, treinamentos, cursos, programas de rádio e realização de Oficinas de Alimentação. Esta equipe também realiza capacitação para cantineiras, merendeiras e pessoal que processa alimentos nos demais programas da SMAB.

Com recursos do Programa Fome Zero federal foi criado, em 2003, o programa Banco de Alimentos, desenvolvido em parceria com a Superintendência de Limpeza Urbana, que recolhe alimentos em condições de consumo mas não de comercialização, em sacolões, supermercados e outros estabelecimentos que comercializam alimentos. Estes alimentos são selecionados, processados e distribuídos a instituições cadastradas que fornecem assistência alimentar a pessoas carentes.

As ações desenvolvidas na Cozinha Pedagógica Josefina Costa e na Padaria Escola Nicola Calicchio, que funcionam no Mercado Popular da Lagoinha desde 2000, oferecem cursos de qualificação profissional na área de culinária e panificação em parceria com a iniciativa privada. A partir de 2003, numa parceria com a Secretaria Municipal de Educação, a escola tem capacitado adolescentes e jovens do programa “Escola para Jovens e Adultos” (EJA). Esta parceria resultou na criação do Programa “Pão Escola”, que tem atendido, com diferentes cursos, alunos das nove regionais administrativas de Belo Horizonte. Estas ações não se enquadram em nenhum dos três eixos básicos acima apresentados.

As ações da SMAB em Belo Horizonte contaram com o contexto favorável à sua execução devido a atenção que se passava a dar à questão da SA a partir do início dos anos 90. Este conceito já era citado nos documentos de criação da Secretaria. Boa parte dos

programas já estava em funcionamento no segundo ano de existência da Secretaria, mesmo que essa não contasse, como Santos, com um conselho gestor, que desse uma certa unidade às ações e que acompanhasse os problemas de implementação dos programas.

Não havia um foro interno que discutisse as questões relativas aos programas com o quadro da Secretaria como um todo. As discussões eram feitas com os coordenadores de cada um dos eixos de atuação acima citados. Não havia, a exemplo de Santos, um conselho interno de avaliação e acompanhamento da execução e implementação dos programas.

Em Belo Horizonte havia, entretanto, um conselho consultivo de SA - O Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMASA) - que discutia a criação dos novos programas, acompanhava seu desempenho e articulava parcerias. Era regimentalmente presidido pelo secretário da SMAB, mas foi praticamente extinto após a posse do novo secretário, que assumira o cargo no governo Célio de Castro, ao tomar posse como presidente e não dar posse aos conselheiros (Teixeira, 2001, p.174).

A experiência de gestão acompanhada por um conselho foi retomada em 2003, com a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), como uma pré-condição para que o município recebesse recursos do Programa Fome Zero federal. O Conselho é deliberativo, tendo acompanhado os novos projetos criados na SMAB, como o Banco de Alimentos, uma grande horta comunitária e a ampliação do programa Restaurante Popular⁴⁵.

Como em Santos, a campanha eleitoral não deixara de trazer reflexos para a SMAB, como, por exemplo, o esvaziamento do COMASA. O Partido dos Trabalhadores perdera as eleições no primeiro turno das eleições para Prefeito em 1992, para Célio de Castro, que foi candidato pelo Partido Socialista Brasileiro (Célio era vice-prefeito de Patrus Ananias), com apoio do PMDB e de outros partidos. O então prefeito Patrus Ananias apoiara, no primeiro turno das eleições o candidato de seu partido, que tinha como candidata a vice em sua chapa a ex-secretária da SMAB. No segundo turno das eleições, o PT apoiaria Célio de Castro, que manteria na Prefeitura boa parte dos secretários anteriores. Fato que não ocorrera na SMAB, entretanto, o novo secretário manifestou a intenção de dar

⁴⁵ O COMUSAN foi, em sua primeira gestão, presidido pela ex-secretária da SMAB Maria Regina Nabuco, que quando secretária presidira também o COMASA, tendo contribuído, posteriormente, na elaboração do Fome Zero.

prosseguimento às ações da gestão anterior, mantendo boa parte do quadro de recrutamento amplo, funcionários e técnicos⁴⁶.

Cabe registrar aqui que, em 2000, a Prefeitura de Belo Horizonte fez uma ampla Reforma Administrativa, na qual a SMAB, em alguma medida perdeu *status*, ao deixar de estar ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Não houve, entretanto, nenhuma alteração de vulto no seu desenho e a Política de SA continuou existindo. Suas ações passaram a ser coordenadas, junto com as demais secretarias sociais, pela Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais. Colocar a SMAB sob a coordenação de uma mesma secretaria, junto com as ações referentes às políticas de saúde, educação e direitos da cidadania, por exemplo, sinalizava a concepção vigente na Prefeitura da alimentação como um direito, não como algo ligado apenas à produção e à distribuição de alimentos, ou ao abastecimento nos moldes mais tradicionais. Além disso, a reforma administrativa tinha como uma de suas diretrizes integrar ações de forma intersetorial, o que vinha ao encontro das ações desenvolvidas pela SMAB e que são um dos atributos das políticas de SA. Nesse sentido, a desvinculação da SMAB do gabinete do prefeito não significaria, necessariamente, seu enfraquecimento, mas ao contrário, sua integração, mais efetiva, às políticas sociais mais consolidadas.

3.3 Santos e Belo Horizonte: um quadro comparativo

Nesta seção, será feita uma comparação entre as experiências de Belo Horizonte e de Santos na área de SA. Como foi mencionado, será utilizado como padrão de comparação o modelo de Cunha e Lemos (1996, 1997), que considera três elementos importantes para a análise de experiências: a) hierarquia da principal unidade de execução da política; b) grau de nucleação das ações e 3) parcerias, participação popular e articulação interinstitucional.

3.3.1 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 por secretarias que estavam ligadas diretamente ao gabinete do prefeito e não por um departamento, uma

⁴⁶ O secretário declarou em entrevista a Marcos Teixeira que foi sua a decisão de manter os funcionários e dar prosseguimento aos trabalhos da gestão de Regina Nabuco (Teixeira, 2001:202).

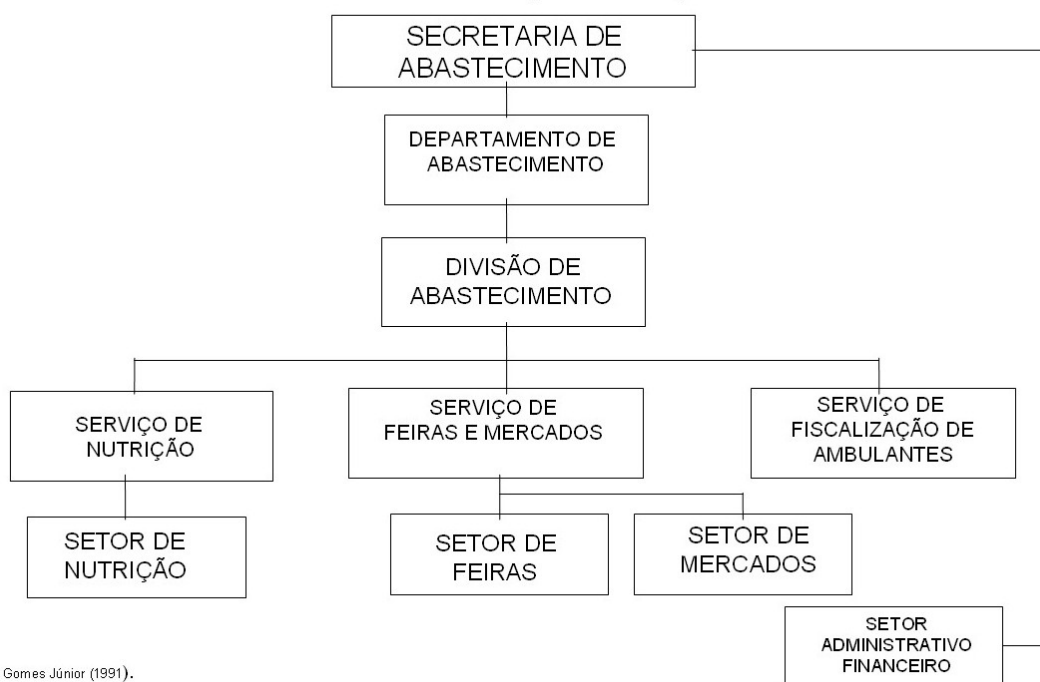
coordenadoria, uma gerência ou diretoria - o que indica, segundo modelo dos autores, um grau maior de comprometimento das duas administrações com a SA. A evolução da estrutura organizacional nos dois casos permite acompanhar, por este prisma, a trajetória das políticas nos dois casos, ou seja, a relevância que as administrações municipais deram à questão, durante o período de dois mandatos sucessivos.

A SEAB de Santos foi criada em 1985, 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, mas logo depois, ainda no mesmo governo, foi extinta a Secretaria por meio de uma segunda reforma administrativa, instituída pela Lei Complementar de 12 de dezembro de 1994, quando se tornou evidente a perda da importância da questão da SA e mesmo do abastecimento. De fato, 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). A alimentação escolar 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.

Nas Figuras de 1 a 3, pode-se observar a evolução organizacional da estrutura que executa a política de abastecimento e SA em Santos nas gestões dos governos municipais analisados, entre 1989 e 1996. A Figura 1 mostra o organograma da SEAB, criado em 1985, com um departamento, uma divisão, três serviços e quatro setores; na Figura 2, pode-se observar o crescimento da estrutura organizacional, feito pela reforma de 1993, quando a SEAB ganha mais dois departamentos e dez seções. Até este momento a política de SA está ligada diretamente ao gabinete do prefeito, mas em 1994, na segunda reforma do governo David Capistrano, a perda de importância da política alimentar fica clara na Figura 3. Este é

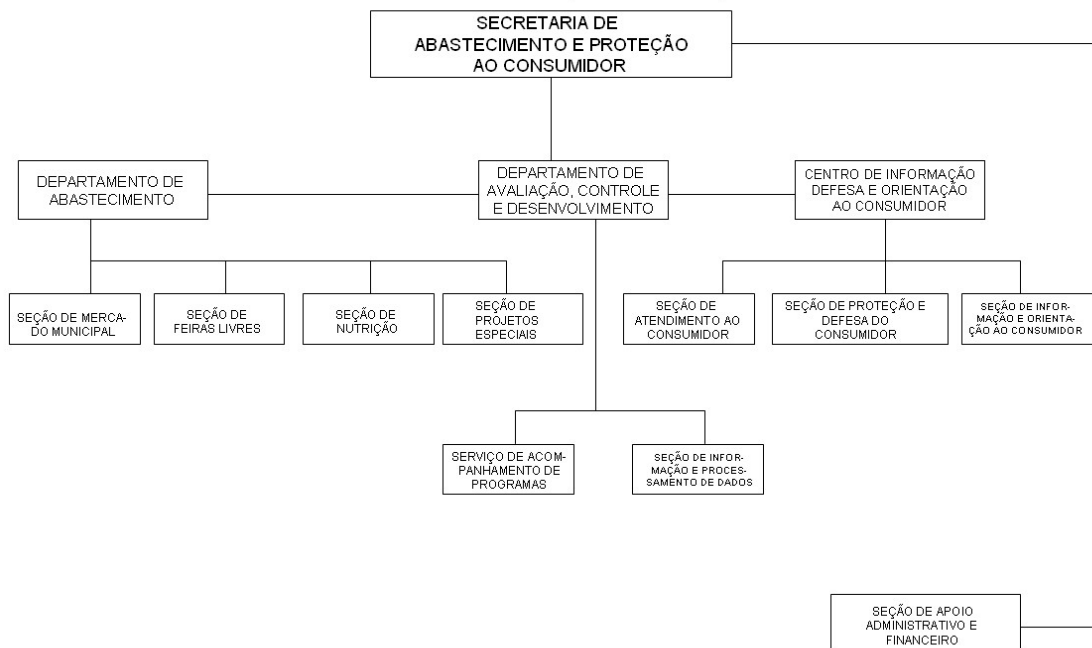
um indício de que já não se podia falar em política de SA em Santos, pois a política de SA na forma em que foi concebida foi descaracterizada, pelo menos pelo ângulo de sua estrutura organizacional. Parte da SEAB é incorporada pela SICTUR, a questão do abastecimento é rebaixada hierarquicamente à condição de um departamento (com 3 seções), perdendo, mesmo como uma política tradicional de abastecimento, a condição de Secretaria, que tivera na estrutura anterior. Observe-se ainda na Figura 3 que os setores responsáveis pelo Serviço de Nutrição (Figura 1) ou Seção de Nutrição (Figura 2) desaparecem. Nestas repartições é que eram executados os serviços de alimentação escolar num primeiro momento e, num segundo momento, não só a alimentação escolar, mas também outros serviços como o da assistência alimentar, que davam à política alimentar de Santos a característica de SA. O Centro de Informação e Orientação ao Consumidor manteve na estrutura da SICTUR o mesmo nível hierárquico.

Figura 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento Santos – SP (1984 - 1993)



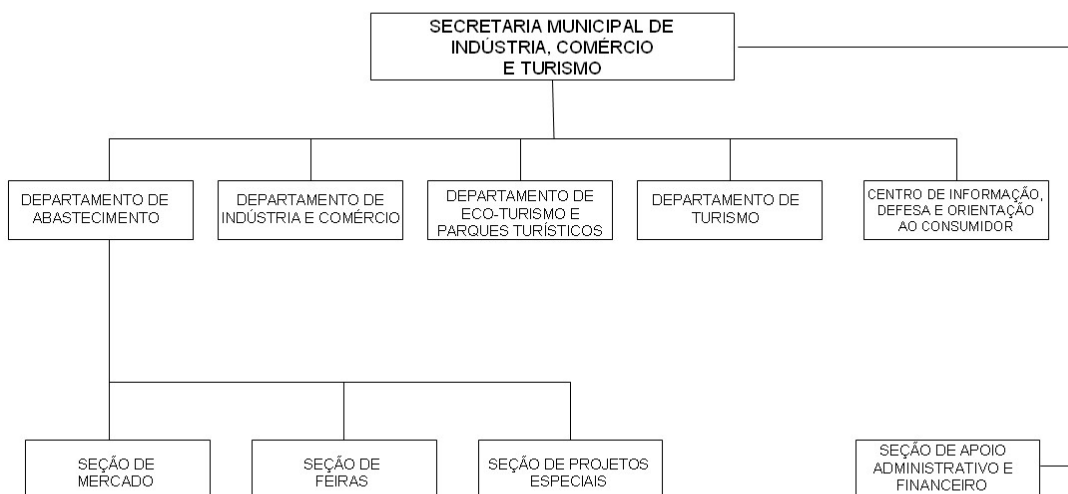
Fonte: Gomes Júnior (1991).

Figura 2 – Organograma da Secretaria de Abastecimento e Proteção ao Consumidor Santos – SP (1993 – 1994)



Fonte: Lei nº 790304 de 1993.

Figura 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo Santos – SP (1994)



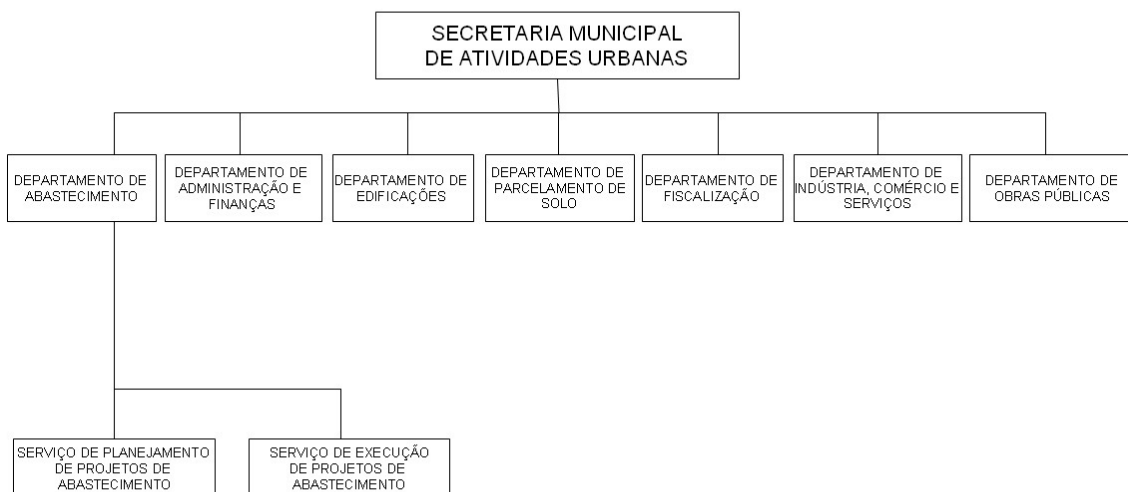
Fonte: Lei nº 160 de 12/12/94.



Demonstrando a perda da importância da questão da SA e mesmo do abastecimento alimentar, já não executados por uma Secretaria desde 1985, a partir de 2001 o Departamento de Abastecimento ficou lotado na Secretaria de Economia e Finanças e o CIDOC foi transferido para a Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania, onde permanecem até 2005.

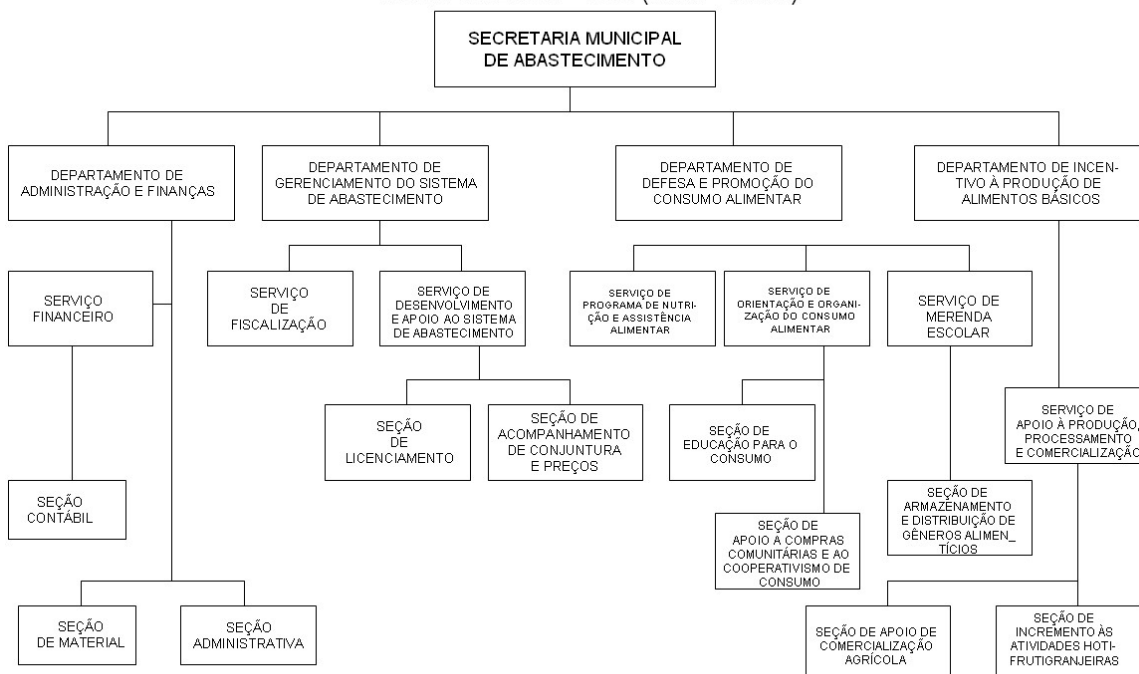
Em Belo Horizonte, até 1993, as ações de abastecimento eram executadas pelo Departamento de Abastecimento, ligado à Secretaria de Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). Com a nova administração em 1994, quando a questão da SA ganha relevância na cidade, é criada então uma estrutura organizacional com o *status* de Secretaria, a SMAB. Além dos programas que o antigo departamento coordenava (como sacolões, feiras livres, mercados municipais) a nova administração, sob o comando do prefeito Patrus Ananias, criou outros e trouxe, a exemplo de Santos, a alimentação escolar para sua coordenação. Essa evolução organizacional pode ser acompanhada por meio das Figuras 4 e 5, mostrando que a questão da alimentação ganha destaque ampliando-a para uma estrutura concebida para executar a política local de SA. Na Figura 4, no organograma da SMAU, constata-se que as ações de abastecimento são executadas por um departamento, junto com outros seis, que tratam de questões de urbanização, demonstrando a pouca preocupação da administração da cidade com a questão da alimentação até a criação da SMAB. Seu organograma é visto na Figura 5, que mostra que para executar a política de SA foram criados 4 departamentos, com 7 serviços e 10 seções. Em 2000, como foi comentado na seção anterior, a Secretaria perde *status*, passando a chamar-se Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento (SMAAB) ficando indiretamente ligada ao gabinete do prefeito, por meio de uma secretaria de coordenação de políticas sociais. Todavia, até o momento, isso não parece ter significado o enfraquecimento da questão da SA em Belo Horizonte, tendo sido criados novas ações e programas.

Figura 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas
Belo Horizonte – MG (1989 - 1993)



Fonte: Lei nº 5.562 de 31/06/89.

Figura 5 – Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento
Belo Horizonte – MG (1993 - 2000)



Fonte: Lei 6352, de 15/07/93.

Quanto ao orçamento, no início da gestão dos municípios de Santos (1988) e de Belo Horizonte (1993), quando foram implementadas as políticas locais de SA, as duas secretarias contavam, respectivamente, com 0,68% e 0,83% do orçamento global das duas prefeituras para desenvolver suas ações. No último ano dessas gestões, as secretarias passaram a contar, por sua vez, respectivamente, com 3% e 1,19% do orçamento municipal nas duas cidades.

Em Belo Horizonte, nesse período, cerca de 40% do orçamento da SMAB era destinado à merenda (Nabuco, Souky, 2004). Em Santos, a SEAB destinava 70% dos recursos ao mesmo programa (SEAB, 1994). A diferença de Belo Horizonte, que gasta relativamente mais com os outros programas, é que na cidade são desenvolvidos programas subsidiados, o que não é o caso de Santos, que não chegou a ter programas subsidiados, como o Restaurante Popular ou Cestão Popular da capital mineira. Os custos da SEAB complementavam, como em Belo Horizonte, os programas de distribuição gratuita de alimentos, por meio dos programas de assistência alimentar, além dos gastos de custeio da máquina.

As políticas de SA nas duas cidades, por serem feitas em parceria com a iniciativa privada e várias articulações interinstitucionais, como será visto na próxima seção, conferem às secretarias uma característica mais de unidades de coordenação de ações do que de executoras diretas. Belo Horizonte, em termos relativos, possui um orçamento menor que o de Santos, mesmo desenvolvendo programas subsidiados. Isso talvez se explique pelo maior número de parcerias e articulações realizadas, ou a forma de fazê-las, como aponta Santos (2000), comentando as várias ações executadas pela SMAB, tendo em vista seu orçamento.

Isto se explica porque a SMAB não foi e não é vista como unidade executora dos programas. Trata-se de um órgão que coordena, regula e supervisiona a política de abastecimento que efetivamente é realizada através dos programas alocados em órgãos especializados da prefeitura, a exemplo da saúde, educação, desenvolvimento social, meio ambiente, etc. A presença da SMAB se multiplica muito e ganha visibilidade portanto pela ação articulada e convergente com outros órgãos e programas da prefeitura, pela parceria com produtores, com interveniência da EMATER, com os permissionários dos programas de comercialização direta, com a Universidade, com associações comunitárias e cooperativas.

A SMAB também não é grande em termos orçamentários, o que é avaliado pela equipe como um dos obstáculos para a ampliação da cobertura dos programas. Para 1998 os recursos orçamentários

para implementação da política somaram R\$ 13. 425. 009, 00, o equivalente a 0,95 % do orçamento da prefeitura (Santos, 2000, p.7).⁴⁷

3.3.2 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 e, no seu conjunto, podem configurar uma política de SA. Os Quadros 4 e 5 relacionam os programas das duas cidades, classificados de acordo com os eixos de intervenção, estando organizados, nas duas cidades, em duas gestões administrativas. Têm como ponto inicial, para fins de comparação, os mandatos dos prefeitos que implementaram as ações locais de SA - Telma dos Santos e Patrus Ananias e os mandatos dos prefeitos que os sucederam David Capistrano e Célio de Castro, respectivamente em Santos e Belo Horizonte. 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 mandato do prefeito David Capistrano, todavia, quando se considera o ano de 2005, pode-se observar uma grande descontinuidade dos programas nessa cidade, que parecem ter se ressentido da extinção em 1994 da SEAB. Em Belo Horizonte, o número de programas é ampliado, tendo sido criados na mesma estrutura mais três programas até 2005 – Feira Orgânica, Cozinha Pedagógica e Banco de Alimentos - além da ampliação do Restaurante Popular.

⁴⁷ Com efeito, além das parcerias realizadas em determinados programas com a iniciativa privada, verifica-se que em Belo Horizonte a assistência alimentar era executada nos equipamentos da educação de entidades de assistência social, de forma que as ações se “multiplicavam” a um custo relativamente baixo, como apontou a examinadora e avaliadora do Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, a nutricionista e professora Sandra Maria Chaves dos Santos (Santos, 2000).

Quadro 4
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, por eixo de intervenção
Santos - 1989 a 2005

		Telma S.	David Capistrano (1993-1996)		Beto Mansur
Programa	Descrição	1989-1992	1993-1994*	1995-1996	2005
Regulação					
Dia do Frango	Comercialização de carne de frango em barracas, preços controlados.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR**	Transferido para SMEF**
Dia do Peixe	Comercialização de pescados por empresas pesqueiras, preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram.	
Dia 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	Transferido para SMEF**
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	Transferido para SMEF**
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	Transferido para SMEF**
Feiras Modelo	Comercialização de gêneros alimentícios em via pública, em feiras maiores e mais diversificadas, preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram.	
Programa Volante de Abastecimento - PROVA	Comercialização de gêneros alimentícios, de limpeza e higiene pessoal em áreas carentes por meio de ônibus, preços controlados.	Inovação	Continuou	Acabou, permissionários desistiram.	

Continua.

Quadro 4
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, por eixo de intervenção
Santos - 1989 a 2005

		Telma S.	David Capistrano (1993-1996)		Beto Mansur
Programa	Descrição	1989-1992	1993-1994*	1995-1996	2005
P. Compensatórias					
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**	SME
Prevenção e combate à desnutrição	Fornecimento de leite em pó e óleo de soja em parceria com a Secretaria de Saúde.	Inovação	Continuou	Transferido SMS**	SMS
Campanha de Suplementação para famílias de baixa renda	Fornecimento de gêneros da Cesta Básica a famílias com pessoas desnutridas ou em risco de desnutrição em parceria com a Secretaria de Saúde e recursos do Governo do Estado da Prefeitura de Santos.	Não Implantado. Falta de financiamento do Tesouro Municipal e S.E.S			
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 ou bônus.	Não implantado. Falta de financiamento do Tesouro Municipal e iniciativa privada			
Assistência Alimentar	Fornecimento de alimentos e de refeições em instituição de assistência social.	Inovação	Continuou	Transferido SICTUR	SME

Continua

Quadro 4
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, por eixo de intervenção
Santos - 1989 a 2005

					Continuação
Programa	Descrição	Telma S. 1989-1992	David Capistrano (1993-1996) 1993-1994*	1995-1996	Beto Mansur 2005
Práticas Urbanas					
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	Transferido para SMACC**
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	Transferido para SMACC
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 negociados 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 foram encaminhados para outros programas de assistência e para o trabalho.	
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: * Reforma Administrativa em 12/1993 extinguiu SEAB e transferiu programas. ** Siglas: SICTUR (Sec. de Indústria, Comércio e Turismo), SME (Sec. Municipal de Educação), SMS Secretaria Municipal de Saúde), SMEF (Sec. Municipal de Economia e Finanças) e SMACC (Sec. M. de Ação Comunitária e Cidadania).

A seguir é feita uma análise comparativa das ações das duas cidades de acordo com os eixos de intervenção propostos por Cunha, Lemos (1996,1997).

a) eixo dos programas de regulação

O eixo de regulação visa coordenar as ações públicas, ou do governo local, no mercado agroalimentar, ampliando a oferta de alimentos no espaço urbano. Para isso, age com três tipos básicos de orientação, vistas no capítulo anterior: estimulando a abertura de canais para a comercialização direta de produtores rurais (sistêmica), a regulação de preços no mercado privado por via de equipamentos públicos (competitiva) e a criação de normas sanitárias e de posturas (normativas).

Nos equipamentos mais tradicionais, classificados como de orientação competitiva, Santos tem 2 programas (Feiras Livres e Mercados Municipais), Belo Horizonte conta com 5 (Feiras Livres, Feiras Modelo, Mercados Municipais e Central de Abastecimento Municipal). Os programas são bastante semelhantes, no sentido de privilegiar o aumento da oferta de alimentos. Nesses programas, foram feitos, nas duas cidades, muitos esforços para controle e regulação de preços. Não se conseguiu, na prática, controlar nem diminuir os preços - seja pela escala de comercialização dos agentes⁴⁸, seja pelo número elevado de equipamentos, seja pela própria dificuldade e custo de fazê-lo, dado que envolveria uma equipe de fiscais e de técnicos, especializados em classificação de alimentos e que conhecessem a formação de preços da cadeia da produção agrícola.

No sub-eixo de orientação competitiva, ligado à regulação de preços, em parceria com pequenos comerciantes ou micro-empresas da iniciativa privada, Santos criou 4 programas (Pontos da Cestinha, Central Varejista, Feira Modelo e PROVA); Belo Horizonte contava com 2 programas (Sacolões Abastecer e Comboio do Trabalhador). Tais programas funcionavam mais ou menos da mesma maneira: indicação de permissionários,

⁴⁸ Para se ter uma idéia de escala de vendas, cada feirante se especializa em um determinado tipo de mercadoria: frutas, legumes, carnes, etc, e em termos relativos, seus custos são semelhantes ao do dono de um sacolão ou de um supermercado, que vende uma gama maior de gêneros, buscando seus produtos nos mesmos fornecedores - nas centrais de distribuição regionais. Assim, tanto os sacolões como os supermercados podem praticar preços relativamente mais baixos, além de dar maiores facilidades aos consumidores, aceitando cartões de créditos e um mesmo cheque para vários produtos. Nas feiras, o consumidor, a maioria das vezes, tem de pagar suas compras com uma folha de cheque para cada feirante. O que pode explicar tanto em Belo Horizonte, como em Santos uma redução do papel das feiras livres no abastecimento de alimentos.

por escolha pública ou por licitação, para explorar determinado ramo de comércio com preços regulados.

Os modelos de controle e de regulação de preços parecem ter funcionado bem nas duas cidades. Em Belo Horizonte é escolhido por meio de licitação somente um parceiro para cada ponto de atendimento fixo, que funciona num galpão, onde se pode vender todo tipo de hortifrutigranjeiros. Os preços destes são monitorados pela SMAB. O permissionário se compromete a vender um *mix* de 22 produtos a um mesmo preço máximo por quilograma⁴⁹. Além deste *mix*, os demais alimentos podem ser comercializados com uma margem de lucro de 20%, em relação aos preços médios praticados ao produtor no CEASA (Costa,1998 e Machado e Pessoa, 1999).

Em Santos, as Feiras Modelo e a Central Varejista eram constituídas por vários parceiros, como uma feira comum. Cada feirante, ou varejista, se especializava num ramo de produtos como frutas, legumes, carnes, peixes, etc. Dessa forma, sua escala de vendas era menor, se comparados com os permissionários dos sacolões de Belo Horizonte (que vendiam todo tipo de hortifrutigranjeiros), ademais dos custos que tinham com o deslocamento das feiras para pontos diversos (em Belo Horizonte, o sacolão é colocado num ponto fixo em área comerciais ou densamente povoadas). Isto lhes dificultava sua logística, encarecia seus custos e dificultava o trabalho da fiscalização.

A base que dava os parâmetros de regulação de preços nas duas cidades era muito semelhante: os preços ao produtor de hortifrutigranjeiros nas centrais de abastecimento regionais. Em Santos eram feitas pesquisas em cooperativas e no atacado de pescados e de cereais. Tentou-se a princípio controlar, a exemplo de Belo Horizonte, os preços de um *mix* de produtos básicos nas Feiras Modelo e na Central Varejista. Este mecanismo não deu certo, pois os permissionários às vezes preferiam não levar às feiras os gêneros dos produtos acordados. A saída da SEAB foi, então, controlar os preços de todos os gêneros comercializados, tendo que criar um aparato técnico e de fiscalização bastante complexo. De toda forma, esses programas conseguiram ter uma boa aceitabilidade pela população, funcionando bem como reguladores de preços (Gomes Júnior 1991, SEAB, 1994).

⁴⁹ Em Belo Horizonte, o *mix* considera 22 tipos de alimentos, tendo em vista o período de safra. Todavia, nesse *mix*, os parceiros são orientados a oferecer constantemente 5 tipos de alimentos (batata inglesa, cenoura, tomate, cebola e banana ou laranja).

Pode-se dizer que esses programas, pelo menos quando comercializavam hortifrutigranjeiros, tinham melhores condições de funcionar em Belo Horizonte. Em primeiro lugar, por operá-los somente um parceiro, que tem, portanto, uma maior escala e volume de comercialização, o que lhe dá melhores condições de atender às exigências da SMAB e, em segundo lugar, o *mix* básico determinado pela SMAB facilitava o controle e a regulação dos preços dos hortifrutigranjeiros.⁵⁰

Em Belo Horizonte, foi tentado nas feiras e mercados um controle de preços, mas as ações exigiam uma maior equipe de funcionários e de fiscais, além de um aparato administrativo de monitoramento e acompanhamento de preços mais complexo, o que fez com que a SMAB concentrasse suas atenções nos sacolões, onde os efeitos eram eficazes (Costa, 1998 e Machado e Pessoa, 1999). A SEAB, em Santos, parece ter encontrado os mesmos problemas nas suas feiras e mercados municipais, tanto que as ações de controle e regulação ficaram focalizadas nos novos programas criados, as Feiras Modelo e a Central Varejista, para as quais foram escolhidos feirantes com maior capacidade financeira.

Uma dificuldade que as duas Secretarias encontraram foi também o processo hiperinflacionário, só debelado em julho de 1994 com o Plano Real, o que pode ter dificultado o controle de preços dos programas criados.

Em Belo Horizonte, não se conseguiu fazer programas que comercializassem cereais a preços controlados, só conseguindo fazê-lo com subsídios (Cestão Popular, que será analisado no próximo ponto). Em Santos, o Ponto da Cestinha teve curta duração até que os permissionários resolveram romper os contratos, por não conseguir cumprir as orientações da SEAB com respeito aos preços que deviam ser praticados. O PROVA era operado por varejistas, que trabalhavam com dois ônibus licitados, que percorriam a periferia vendendo gêneros da Cesta Básica a preços controlados e, por ter uma estrutura mais simples, parece ter funcionado melhor (Nabuco, 2003 e Gomes Júnior, 1991).

⁵⁰ Pode-se dizer que os preços dos hortifrutigranjeiros são formados pela lei de oferta e procura, não obstante as distorções que ocorrem nesse mercado com a presença de grandes atacadistas. Os produtores rurais de determinado alimento chegam a um entreposto de abastecimento, por exemplo, a CEASA-MG, de várias partes do Estado. Esta oferta pode ser muito grande de acordo com o volume de produção que chega ao entreposto, assim os preços praticados podem ficar muito baixos, ou o contrário se o volume for reduzido. Esses preços são formados na madrugada. Ademais da questão de preços, a classificação das mercadorias é bastante complexa, pois existem, para cada tipo de alimento, várias formas de classificação. Essa classificação só é entendida por poucos técnicos desses entrepostos, assim não é difícil, aos parceiros, driblar a fiscalização, oferecendo alimentos de classificação inferior. Mesmo com o treinamento de funcionários e fiscais, o trabalho continua complexo.

As duas experiências, no campo da regulação, classificadas como orientação sistêmica, contavam também com programas que procuravam reduzir a distância entre o produtor e o consumidor, melhorando a renda na produção e reduzindo os preços ao consumidor, ao eliminar o papel do “atravessador”. Nos períodos de safra, estimulava-se tanto o produtor como os comerciantes a escoarem sua produção a preços mais baratos, mas garantindo-lhes, em espaços públicos, locais para sua comercialização.

Nesse eixo de orientação sistêmica, Santos contava com quatro programas (Dia do Peixe, Dia do Frango, Dia da Fruta e Campanhas de Safra). Belo Horizonte possui três programas de orientação sistêmica (Direto da Roça, Armazém da Roça e Campanha de Safra), tendo sido criada em 2001 a Feira Orgânica. Em Santos, permanece funcionando em 2005 só o Dia do Frango, que ocorre sem nenhum acompanhamento com respeito à regulação de preços e à qualidade. O Dia do Peixe e as Campanhas de Safra não tiveram continuidade, já no governo David Capistrano. Alguns dos programas criados precisavam de um monitoramento constante de técnicos e funcionários da Prefeitura, fato que deixou de ocorrer com a evasão de técnicos na extinção da SEAB. O programa Dia do Peixe encerrou-se também por desinteresse das empresas de pescados. Em Belo Horizonte, os programas Direto da Roça e Armazém da Roça sofreram uma retração a partir de 2000, com a diminuição do número de técnicos disponibilizados pela EMATER, em função de corte de gastos (Nabuco e Souki, 2003). Na capital mineira foi extinta, a partir de 1997, a Campanha de Safra, juntamente com uma experiência piloto criada na Central de Abastecimento Municipal, a Bolsa Verde.⁵¹

Na questão normativa, tanto em Santos quanto em Belo Horizonte, buscou-se adequar o funcionamento desses programas por meio de normas de postura e da vigilância sanitária. Em Santos, foi formulado com ampla participação dos feirantes o Regulamento das Feiras, como veremos adiante.

Como visto nas duas cidades são feitas, nesse eixo da regulação, articulações com vários tipos de parceiros privados, produtores rurais, varejistas, atacadistas, feirantes ou cooperativas desses parceiros. Esses parceiros são denominados pela SMAB como permissionários, por serem beneficiários de uma permissão de uso de espaço público (vias

⁵¹ A Prefeitura de Belo Horizonte proibiu comércio em veículos nas vias públicas, e a Bolsa Verde não conseguiu, por corte de recursos e dificuldades operacionais, fazer o que a ela estava destinado: intermediar o produtor rural com a rede varejista de sacolões e supermercados (regulando os preços).

públicas, lojas, mercados, veículos, etc.) para suas atividades privadas de comercialização de alimentos, as quais são feitas, como vimos, com maior ou menor controle dos municípios. Aponte-se aqui também as parcerias intergovernamentais nos programas de extensão rural e agricultura dos estados (EMATER com Belo Horizonte e Coordenadoria de Abastecimento em Santos). Adiante será feita uma análise mais detida do papel dessas parcerias e dos permissionários nas experiências municipais de SA nas duas cidades.

Eixo dos Programas Compensatórios

O eixo dos programas compensatórios visa coordenar as ações públicas de SA na questão do acesso à alimentação (refeições ou gêneros alimentícios) por meio de programas estruturais para atendimento de populações específicas (alunos da rede de ensino fundamental, programas de assistência social), programas emergenciais para populações em situação de risco biológico, social e ambiental (desnutridos, desempregados e vítimas de enchentes, secas, etc.) e programas que comercializam alimentos subsidiados, focalizados ou não.

Pode-se classificar os programas de Assistência Alimentar e Alimentação Escolar de Santos e de Belo Horizonte no sub-eixo de orientações estruturais. São os programas de maior cobertura. As duas cidades inovaram na forma de operação desses programas, ao não executá-los, como é mais comum, nas Secretarias Municipais de Educação. Os dois programas eram operados de maneira articulada entre Educação e Abastecimento. Tanto em Santos como em Belo Horizonte foi formada uma equipe de técnicos (principalmente nutricionistas) que se encarregavam da formulação dos cardápios, treinamento das cantineiras e análise das boas práticas de preparo dos alimentos, que eram produzidos nas cantinas das escolas. Nas duas cidades, foram substituídos os alimentos formulados por alimentos de elaboração primária (cereais, carnes e laticínios) e *in natura* (ovos, frutas e legumes). As duas Prefeituras procuravam comprar esses gêneros alimentícios no mercado local, com recursos repassados pelo Governo Federal e complementados com recursos do Tesouro local. Em Santos, a cobertura calórica e protéica da alimentação variava de acordo com a renda da comunidade onde se situavam as escolas. (Coelho *et alli*, 1996; Gomes Júnior, 1991, SEAB, 1994 e Machado e Pessoa, 2000).

No sub-eixo classificado de orientação emergencial, Belo Horizonte conta com dois programas (Prevenção e Combate à Desnutrição e Distribuição Emergencial de Alimentos). Santos implementou somente o programa de Prevenção e Combate à Desnutrição. Nos programas de combate à desnutrição, com recursos do Ministério da Saúde, os dois municípios complementavam os recursos do programa com verbas municipais. Eram oferecidos leite, óleo de soja ou gêneros da cesta básica; no caso de Belo Horizonte, era distribuída farinha enriquecida. A população desnutrida (principalmente crianças, nutrízes e anciãos) era identificada, atendida e acompanhada nos postos de saúde.

Além de dar assistência alimentar a essa população em risco biológico e nutricional, Belo Horizonte atendia também a população desabrigada, removida de áreas de risco geológico (afetadas desabamentos, chuvas e enchentes) com a doação de marmitex e cestas básicas.

Com recursos próprios, Santos projetou, mas não chegou a desenvolver, por falta de recursos financeiros, duas ações inovadoras. O programa Cesta Básica para Desempregados, por meio de uma parceria com supermercados. Esses atenderiam às famílias cadastradas, que receberiam um cartão que daria direito a adquirir alimentos e gêneros de limpeza e higiene pessoal de uma lista elaborada pela SEAB. Posteriormente os supermercados seriam ressarcidos com recursos da Prefeitura e da iniciativa privada. Outro programa, a Campanha de Suplementação para famílias de Baixa Renda, visava substituir por produtos da Cesta Básica os alimentos distribuídos por meio do programa de Prevenção e Combate à Desnutrição, seja com recursos do Tesouro Municipal, seja com recursos que seriam repassados pela Secretaria de Estado da Saúde. Devido aos atrasos nesses repasses, percebeu-se que o programa teria dificuldades de se sustentar.

Os programas Restaurante Popular e Cestão Popular de Belo Horizonte colocam-se no sub-eixo de classificação de comercialização subsidiada. Em Santos, não havia programas nesse sub-eixo. No Cestão Popular a SMAB comercializa, por meio de ônibus ou caminhões, gêneros da Cesta Básica comprados por licitação e os repassa às famílias cadastradas (com renda familiar até dois salários mínimos) pelo serviço social das regionais administrativas da cidade nas áreas mais carentes. No Restaurante Popular, a SMAB comercializa refeição subsidiada (almoço e um caldo no jantar) à população em geral.

Quadro 5
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por eixo de intervenção
Belo Horizonte - 1993 a 2005

Programa	Descrição	Patrus Ananias 1993-1996	Célio de Castro 1997-2000	Fernando Pimentel 2005
P. Compensatórias				
Alimentação Escolar	Fornecimento de refeições e lanches para alunos do ensino fundamental.	Já existia (SME)	Continuou	Continuou
Assistência Alimentar	Fornecimento de gêneros alimentícios a entidades públicas e conveniadas da Prefeitura (creches, asilos, abrigos etc).	Inovação	Continuou	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	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	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	Continuou
Restaurante Popular	Comercialização, em equipamento público, de refeições prontas a preço subsidiado (almoço, um caldo no jantar e mais recentemente, com ampliação em 2003, café da manhã)	Já existia	Continuou	Continuou
Banco de Alimentos	Reaproveitamento de alimentos e doação a instituições de assistência social. (2003)			Inovação

Continua

Quadro 5
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por eixo de intervenção
Belo Horizonte - 1993 a 2005

		Patrus Ananias	Célio de Castro	Fernando Pimentel
Programa	Descrição	1993-1996	1997-2000	2005
Regulação				
Direto da Roça	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores rurais. Preços controlados.	Inovação	Continuou	Continuou
Armazém da Roça	Comercialização de gêneros alimentícios e artesanais da agricultura familiar. Preços controlados.	Inovação	Continuou	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 o comércio no varejo.	Criado um mercado de atacado de flores e de alimentos orgânicos
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	Continuou
Feiras Modelo	Comercialização de gêneros alimentícios em vias públicas no período vespertino, com venda de comidas típicas e de bebidas.	Inovação	Continuou	Continuou
Mercados Municipais	Comercialização de gêneros alimentícios em equipamentos públicos, com serviço de bares e restaurantes.	Já existia	Continuou	Continuou
Abastecer	Comercializa gêneros alimentícios, principalmente hortifrutigranjeiros. Preços controlados.	Já Existia	Continuou	Continuou
Comboio do Trabalhador	Mesmas características do Abastecer, mas se desloca para bairros mais carentes, nos finais de semana.	Inovação	Continuou	Continuou
Feira Orgânica	Comercialização de gêneros alimentícios sem agrotóxicos em vias públicas (2001)			Inovação
Continua				

Quadro 5
Programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por eixo de intervenção
Belo Horizonte - 1993 a 2005

		Patrus Ananias 1993-1996	Célio de Castro 1997-2000	Fernando Pimentel 2005
Programa	Descrição			
Políticas Urbanas				
Pesquisa Cesta Básica	Disponibiliza informações, uma vez por semana, dos preços de 45 produtos da Cesta Básica SMAB, por meio da mídia. Pesquisa feita em supermercados.	Inovação	Continuou	Continuou
Disque Abastecimento	Disponibiliza informações sobre os preços de alimentos e ações 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	Continuou
Hortas Escolares	Hortas para auto-abastecimento nas escolas, com objetivo pedagógico.	Inovação	Continuou	Continuou
Hortas Comunitárias	Hortas para auto-abastecimento em instituições e associações comunitárias.	Inovação	Continuou	Continuou
Pró Pomar	Distribuição de mudas de árvores frutíferas, para plantio em quintais domésticos.	Inovação	Continuou	Continuou
Centro de Vivência Agro-ecológico	Espaço multiuso para estímulo a produção agro-ecológica e para oficinas para consumo alimentar	Inovação	Transferido para a SMMA	
Cozinha Pedagógica e Padaria Escola	Disponibiliza cursos de capacitação para o público em geral e para alunos do Programa de Jovens e Adultos (EJA - 2000).			Inovação

Elaboração do autor: Siglas SMMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente)

Em 2003 foi inaugurado, na região hospitalar da cidade, um novo Restaurante Popular que comercializa também café da manhã. Este foi construído em parceria com o Governo Federal, com financiamento do programa Fome Zero. Isso possibilitou aumentar a capacidade de atendimento do programa nessa nova planta e, também, produzir refeições que são transportadas e comercializadas em dois refeitórios inaugurados no mesmo ano - na

Câmara Municipal da cidade e num galpão de uma associação beneficente de um bairro carente da capital – Taquaril.

Santos e Belo Horizonte agregaram todo o sistema de compra dos programas locais de alimentação numa mesma secretaria, o que, pelo menos no caso de Belo Horizonte, permitiu aos fornecedores, devido à grande escala de compras realizadas, oferecerem preços mais baratos⁵².

Nesse eixo, verificava-se também a presença de parcerias de natureza diferente daquelas verificadas no eixo da regulação. As parcerias aqui podem ser denominadas de articulações interinstitucionais (Cunha e Lemos, 1996,1997), tanto as intragovernamentais (dentro da própria prefeitura, como as parcerias com as secretarias da saúde e educação) e intergovernamentais (com o governo do estado ou federal, presentes nas parcerias como o Ministérios da Educação, no caso da assistência alimentar, ou do Ministério da Saúde ou secretarias estaduais de saúde, nos casos de combate à desnutrição).

Eixo das Práticas Urbanas

O eixo das práticas urbanas envolve as ações mais inovadoras das políticas de SA, ao incluir informações sobre preços, qualidade nutricional e aproveitamento adequado dos alimentos e, também, práticas agro-ecológicas para cultivo de alimentos em espaços urbanos.

No caso das orientações informativas, tanto Santos como Belo Horizonte desenvolveram um programa de educação para o consumo alimentar, por meio do qual a população é informada sobre as características nutricionais dos alimentos, dos benefícios e dos riscos que oferecem à saúde (respectivamente, Orientação e Informação para o Consumo Alimentar e Educação Alimentar). Implementaram, também, programas informativos sobre preços de gêneros alimentícios, por meio da divulgação de pesquisas por vários canais de informação. Belo Horizonte tem a Pesquisa Cesta Básica/SMAB.

⁵² As compras são feitas por meio de um sistema de registro de preços. Este é feito por meio de um contrato de prestação de serviços do Departamento Economia da UFMG, que realiza uma pesquisa de preços nos grandes atacadistas de alimentos. É feita uma média de preços de cada gênero a ser comprado por licitação pública. O fornecedor que oferecer o maior desconto em relação a esta média ganha a licitação.

Santos contou com dois programas, a Pesquisa Cesta Básica/Dieese e o Sistema de Informação e Defesa do Consumidor.

Os programas de pesquisa que informam sobre a preços de alimentos e de gêneros de primeira necessidade (higiene pessoal e limpeza doméstica) desenvolvidos nas duas cidades tinham objetivos semelhantes: fazer pesquisas nas casas de varejo e divulgá-las por telefone, imprensa (televisão, rádios e jornais). Em Santos, a SEAB editava o jornal semanal “Bolsa do Consumidor”, com divulgação de preços, dicas de alimentação saudável e direitos do consumidor. Este último serviço estava na área do CIDOC, que funcionava como os atuais serviços de defesa ao consumidor, não se restringindo à questão alimentar.⁵³ Os programas de educação alimentar e de oficinas para o consumo também eram bastante parecidos. Eles tinham a função de orientar a população sobre como se alimentar de maneira adequada. Verifica-se que em Santos estas ações deixaram de existir já no governo David Capistrano, em função da extinção da SEAB, com a transferência dos técnicos que trabalhavam na sua gestão para as secretarias de saúde e de assistência social.

Quanto às orientações agro-ambientais Belo Horizonte tem programas de Hortas Comunitárias e Escolares para o auto-consumo, o Pró Pomar e o Centro de Vivência Agro-ecológica – CEVAE. Este tinha o objetivo de, em áreas urbanas e periurbanas, capacitar a população para trabalhar nos princípios da agro-ecologia, procurando também estimular a produção de ervas e de plantas medicinais. No governo Célio de Castro, deixou de ser gerido em conjunto pela SMAB e Secretaria de Meio Ambiente, ficando somente sob responsabilidade desta última.

Nas orientações multipropósito, Belo Horizonte não tem programas específicos para essa área, mas, por exemplo, a Feira Modelo e os Mercados Municipais funcionam como equipamentos de comercialização e também como espaço de lazer, oferecendo à população comidas típicas e bebidas em bares e restaurantes. Santos contou com três programas nessa linha: os Grupos de Compras Comunitárias, Expresso Confiança e a Ilha de Convivência. O Expresso Confiança buscava melhorar as condições de trabalho dos menores que carregavam sacolas nas feiras, procurando evitar abusos e capacitando-os com vistas a dar-

⁵³ O CIDOC atendia à população em balcões de atendimento, por telefone e por cartas. Informava à população questões relativas ao consumo; recebia reclamações envolvendo empresas e serviços públicos e privados; prestava serviços de defesa ao consumidor, orientava-o no encaminhamento das demandas e acompanhando os casos junto aos órgãos responsáveis; promovia campanhas educativas relativas ao consumo e desenvolvia estudos e pesquisas para o aprimoramento das relações de consumo.

lhes melhores condições de vida, conseguiu seu intento e foi encerrado. A Ilha de Convivência foi uma solução que a SEAB encontrou para as antigas estações de bonde da cidade, dando-lhes uma destinação multiuso com a venda de alimentos e outros usos. Tanto este programa quando os Grupos de Compra Comunitária acabaram no governo David Capistrano, dado terem se demitido os técnicos responsáveis, o que inviabilizou as atividades desses programas.

Dos três eixos, este é o apresenta menor número de parcerias, seja com permissionários, seja com articulações interinstitucionais. As parcerias existentes nos programas de difusão de informação contavam com o apoio de órgãos de imprensa e com os serviços de comunicação das próprias prefeituras. A pesquisa da Cesta Básica em Belo Horizonte é realizada em parceria com o Departamento de Economia da UFMG. Em Santos, essas pesquisas eram feitas pelo próprio pessoal da SEAB. Nas hortas comunitárias e escolares de Belo Horizonte, eram feitas parcerias com as associações comunitárias ou com escolas.

3.3.3 Parcerias, Participação Popular e Articulações Interinstitucionais: Santos e Belo Horizonte

Outro fator que Cunha e Lemos apontam como importante nos arranjos da políticas locais de SA tem a ver com a forma em que são organizados e operacionalizados. Acredita-se que a existência de participação popular, parcerias e articulação interinstitucionais contribuíram para uma maior eficiência e eficácia dos programas, promovendo sinergia, maior cobertura, assim como favorece o monitoramento, a correção de rumo dos programas existentes e, principalmente, sua sustentação e continuidade.

O Quadro 6 traz um resumo das relações externas das secretarias de Santos e de Belo Horizonte, ou seja, faz um mapeamento das parcerias feitas com permissionários da iniciativa privada, com instituições da sociedade civil e as articulações interinstitucionais: intragovernamentais, com as próprias prefeituras, e intergovernamentais, com os governos dos estados ou com a União.

Quadro 6
Parcerias e Articulações Institucionais por Programas e Eixos
Santos e Belo Horizonte

SANTOS	TIPO DE RELACIONAMENTO		BELO HORIZONTE	TIPO DE RELACIONAMENTO		
	Eixos/Programas	Parceirias		Art.institucional	Eixos/Programas	Parceirias
REGULAÇÃO			REGULAÇÃO			
Dia do Frango	Permissionários		D. da Roça	Permissionários		EMATER, AR/PBH
Dia do Peixe	Permissionários		Arm. da Roça	Permissionários		EMATER
Dia da Fruta	Permissionários	CA/SP	C. da Safra	Permissionários		
Campanhas de Safra	Permissionários	CA/SP	C. de Abast. Municipal	Permissionários		EMATER
Pontos da Cestinha	Permissionários		Feira Livre	Permissionários		
Feiras Livre	Permissionários		Feiras Modelo	Permissionários		
Mercados Municipais	Permissionários		M. Municipais	Permissionários		
Central Verejista	Permissionários		Abastecer	Permissionários		AR/PBH
Feiras Modelo	Permissionários		Comboio do Trabalhador	Permissionários		AR/PBH
PROVA	Permissionários					
COMPENSATÓRIOS			COMPENSATÓRIOS			
Alimentação Escolar		SME	Alimentação Escolar			SME
Assistência Alimentar			Assistência Alimentar			SMDS e
P. C. Desnutrição		SMS	P. C. Desnutrição			SMEsp.
			D. Emerg. Alimentos			SMS
			Cestão Popular			SMDS e AMAS
			Restaurante Popular			AR/PBH
PRÁTICAS URBANAS			PRÁTICAS URBANAS			
CIDOC	Imprensa					
Serviço Infor.Defesa	Imprensa		Pesquisa Cesta Básica	Imprensa		FACE/UFMG
Cons.			Disque Abastecimento			Ass. De Comunicação
Pesq.C.Básica-DIEESE	Imprensa		Educação Alimentar	Imprensa		
Grupos Compra/C. Básica	Assoc.Comunitárias		Hortas Escolares			SME e
Orientação Inf. Cons. Alim.	Imprensa		Hortas Comunitárias	Assoc. Comunitárias		EMATER,
Expresso Confiança	Carregadores das Feiras	SEAC	Pró Pomar			AR/PBH
Ilhas de Convivência			C. V. Agro-ecológica	ONG		AR/PBH
						SMMA

Fonte: Gomes Júnior (1991) e Nabuco (2004). Elaboração do autor. Siglas: SME (Sec.Municipal de Educação), SMS (Sec. M. de Saúde), SMDS (S.M.Desenv.Social), SMAC (S. M.Assist. Social), SMEsp (S. M. de Esportes), SMMA (S. M. de Meio Ambiente), CA/SP (Coord.de Abas. de São Paulo), EMATER (Emp. Assist.Téc. Extensão Rural/ MG), AR/PBH(Administrações Regionais de BH) e FACE/UFMG (F. C.Econômicas)

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. 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. Em alguns casos, essa parceria não se mostrou vantajosa fazendo com que os permissionários desistissem, principalmente no caso de Santos com respeito ao Dia do Peixe e ao Ponto da Cestinha.

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 trabalhavam em articulação com instituições de fomento à produção dos governos dos respectivos Estados. No caso de Santos, a Coordenadoria de Abastecimento do governo do estado de São Paulo facilitava o contado com produtores que participavam das Campanhas de Safra, tendo sido criada também por intermédio da SEAB uma Câmara Técnica Regional de Abastecimento, para fazer articulação com municípios vizinhos estimulando a vinda de sua produção para cidade. Esta Câmara deixou de funcionar já no governo David Capistrano. Em Belo Horizonte, os produtores rurais que participavam dos programas Direto da Roça, Armazém da Roça, Campanha de Safra e Central de Abastecimento eram mobilizados por meio de contrato de prestação de serviços com a empresa de extensão rural do estado de Minas – EMATER-MG.

As articulações intrainstitucionais 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. Os programas de assistência alimentar de Belo Horizonte atendiam a públicos de outras áreas como crianças e adolescentes dos programas da Secretaria de Esportes e os da área de assistência social (asilos, creches, abrigos e abrigos conveniados, etc), sendo, desta forma, mais amplos com respeito ao público variado que atendia.

Santos atendia também o público dos programas de assistência social, todavia, em Belo Horizonte, a parceria com a Secretaria Social implicava, também, articulações com uma ampla diversidade de instituições não governamentais conveniadas com a Prefeitura. Na capital mineira, o número de equipamentos municipais de assistência é pequeno, em relação a outras cidades. Desta forma, essas instituições conveniadas, a maioria de caráter filantrópico, constituíram-se em uma ampla rede de pressões quanto ao aumento de repasses de recursos e ampliação da cobertura dos programas, funcionando também como rede de apoio aos programas.

A questão da participação popular nos dois casos era promovida na implementação dos programas e seu acompanhamento, com reuniões regulares com parceiros (permissionários) e com a população beneficiada pelas ações. Gomes Júnior (1991), Coelho *et alli* (1996) e Nabuco e Souky (2004) comentam esses pontos aqui tratados para Santos e Belo Horizonte respectivamente. Para esses autores, essa nova postura pode ser comprovada nos programas de Belo Horizonte, pois todos foram vistos e analisados sob o prisma da concertação, transparência e “governança”. Em Santos, uma experiência pode servir de ilustração: o processo negociado de criação e de implementação do Regulamento das Feiras da cidade.

O ex-secretário adjunto da SEAB, responsável pelo setor de abastecimento, deu um exemplo de como eram feitos esses processos de concertação em Santos:

Nós fizemos um regulamento de Feiras onde fizemos pelo menos umas vinte reuniões com os feirantes por cada setor, fruta, legumes, carnes, etc. Fomos diretamente nas associações discutir onde era mais problemática a gestão da feira no espaço urbano. Esse exercício da democracia, do debate, de fazer com que o regulamento de feira fosse uma inovação organizacional produzida coletivamente. Essa foi uma preocupação enorme que nós tivemos.⁵⁴

A mesma visão tinha o Chefe do Serviço de Feiras, segundo o qual o controle de preços teve, no início, resistência dos feirantes, mas procurou-se mostrar a eles que por estar em espaço público eles deveriam retornar à sociedade benefícios. Ademais, a SEAB os ajudou a melhorar a organização das feiras, tornando-as mais competitivas com a concorrência cada vez maior da rede de supermercados e sacolões⁵⁵.

⁵⁴ Entrevista com Newton José Rodrigues em Santos, 26 de setembro de 2006.

⁵⁵ Entrevista com Carlos Alberto de Souza em Santos/SP. 26 de setembro de 2006.

Também na opinião do presidente da Associação dos Feirantes da Baixada Santista, há cerca de 20 anos é destacada a forma de agir, mais participativa da SEAB. O Presidente ressalta o processo de discussão do regulamento (contando com várias rodadas de reuniões, com os vários ramos de atividades dos feirantes) e o relacionamento regular que tinha com a Secretaria. Este era mais institucionalizado, por ser feito diretamente com técnicos da secretaria. Com a extinção da SEAB, os feirantes passaram a ter que contar com a intermediação de vereadores, para tratar de seus interesses com a Prefeitura

Foi uma administração que tivemos um respaldo, porque tudo que era feito era dialogado antes, era levado ao conhecimento do feirante, era levado ao conhecimento do morador da rua daquela feira. Quer dizer, existia uma discussão ampla nesse sentido. Hoje não existe. Depois da era da Telma, tudo que você precisa tem que dirigir ao vereador. Antes, naquela altura, a gente tinha a Secretaria como nosso interlocutor direto.⁵⁶

Considerando-se a participação popular de maneira mais formal e regular, visando também ao controle social das ações, Belo Horizonte implementou 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. O COMASA teve um importante papel na articulação de ações com outras áreas do governo e da sociedade civil, assim como na criação de programas como o Cestão Popular (Coelho *et al.*, 1996, Teixeira, 2001), mas como pode ser visto anteriormente, foi esvaziado. A cidade só veio a ter outro Conselho na política local de SA em 2003 – o COMUSAN - por recomendação do Governo Federal e como exigência para receber financiamentos do Programa Fome Zero.

Santos não criou um conselho específico para acompanhar a política de Abastecimento e SA. Foi criado o Conselho do CIDOC, que funcionava nos moldes dos atuais Conselhos de Defesa dos Consumidores, como uma junta de conciliação para questões atinentes às demandas dos consumidores. Era constituído de representantes governamentais (executivo, legislativo e judiciário) e representantes da sociedade civil (Gomes Júnior, 1991). A SEAB teve também uma Câmara Municipal de Abastecimento, de caráter informal, que se reuniu somente no momento inicial da implantação dos programas

⁵⁶ Entrevista com Manuel Anjos dos Santos, “Manuel Tijolinho” em Santos/SP, 26 de setembro de 2006

locais, buscando vencer a resistência dos empresários da cidade, principalmente do setor de alimentos, às ações de regulação do mercado promovidas pela Secretaria.

3.4 Síntese conclusiva

Em síntese, neste capítulo, observou-se que as políticas de SA de Santos e de Belo Horizonte foram concebidas de acordo com os supostos que caracterizam as políticas locais de SA. As duas 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, Maluf (2001) para políticas locais de SA: a) ampliar o acesso e regular o mercado, b) promover a educação alimentar, c) garantir alimentação suplementar a populações desnutridas ou em risco de desnutrição por fatores biológicos ou emergenciais e d) estimular a participação popular da sociedade nas ações desenvolvidas.

Apesar das similaridades na concepção das políticas, a trajetória delas foi diferente, posto que em Santos a política perdeu sua característica de funcionar como um sistema, tendo a questão da SA como um princípio norteador sob coordenação de uma instituição com autonomia financeira e de decisão, como era o caso da SEAB. A extinção dessa Secretaria implicou o comprometimento da interdependência, ou da intersetorialidade das ações, que definem um sistema de SA segundo Maluf (2005), posto que ações que a identificavam com o conceito de SA foram transferidas para outros órgãos, voltando a ser uma política local de abastecimento, colocada como subsidiária de outros princípios como os dos negócios municipais (no Departamento de Abastecimento da Secretaria de Indústria e Comércio e posteriormente na Secretaria de Economia e Finanças).

A identificação de possíveis fatores interpretativos da continuidade da política de SA em Belo Horizonte e da sua descontinuidade em Santos será analisada no próximo capítulo.

4. UMA INTERPRETAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS LOCAIS DE SA DE SANTOS E BELO HORIZONTE

Neste capítulo busca-se construir uma interpretação das distintas trajetórias das políticas públicas de SA em Santos e Belo Horizonte a partir dos argumentos apresentados. Busca-se entender por que essas experiências inovadoras e, em alguma medida, semelhantes em seus objetivos e no seu desenho institucional, comportaram-se de maneira tão diversa, ou seja, a experiência de Belo Horizonte teve continuidade e a de Santos foi interrompida.

Os dois municípios 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 de SA.

É mais freqüente que ocorram interrupções das políticas públicas governamentais quando ocorrem mudanças das forças políticas, ou de partidos, nas sucessões de governos derivadas do ciclo eleitoral, principalmente, quando essa sucessão se dá por meio da ascensão da oposição. Se sucedessem e assumissem o poder em Santos, ou em Belo Horizonte, partidos de oposição aos dos governos que implementaram as ações locais de SA, seria mais compreensível que tais ações fossem interrompidas por decisão política - mesmo tendo em vista o caráter inovador e positivo das experiências. Este fato não ocorreu nos governos das duas cidades, mantendo-se no poder as mesmas forças políticas, sob orientação das quais foram criadas as políticas locais de SA. Entretanto, a experiência de Santos foi interrompida, dado que o partido majoritário faria uma aliança, no segundo turno das eleições, que contribuiria para que fossem mudadas as prioridades das forças que permaneciam no comando da cidade. Em Belo Horizonte, a política prosseguiu e vem se consolidando, na ausência de mudanças significativas das forças políticas que governam a cidade.

Para tentar entender estes fenômenos trabalharemos, nas próximas seções, com os dois argumentos que permitem interpretar os dois casos. Na primeira seção, desenvolve-se o argumento de que a institucionalização da política de SA de Belo Horizonte foi, em termos de regras formais, mais efetiva, se comparada com a institucionalização de Santos, mais precária. Este é um dos fatores que concorre para explicar a trajetória diferente dos dois casos. Tendo em vista essa questão da institucionalização formal, desenvolvem-se alguns elementos explicativos que têm a ver com a implementação das políticas e os efeitos de *feedback* que porventura possam ter sido gerados nessa implementação, e que possam ter concorrido para sustentar a manutenção ou não das trajetórias locais. Verifica-se que as políticas geraram, nos dois casos, efeitos positivos para um amplo leque de atores, mas a ausência de institucionalização formal e o curto espaço de tempo em que a experiência foi desenvolvida em Santos comprometeu sua institucionalização efetiva de modo a favorecer a sua descontinuidade. Ademais da estratégia em que foi conduzida a interrupção da experiência local, pode-se dizer que em Santos as decisões tomadas na esfera política comprometeram a política de SA da cidade.

Na segunda seção, desenvolve-se o segundo conjunto de argumentos, demonstrando que a mudança do desenho institucional da política leva 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 comprometimento da política anterior. Em Belo Horizonte, este caráter, que têm a ver com o desenho institucional da política, foi mantido.

Na terceira seção, desenvolve-se o argumento de 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 favorecem a continuidade da política local de SA, a política foi o fator decisivo.

São feitas, na última seção, algumas considerações finais.

4.1 Institucionalização das políticas de SA em Santos e em Belo Horizonte: marcos legais e efeitos das políticas

Verificou-se que as duas políticas objetivaram formular, implementar e executar políticas municipais de abastecimento, no caso de Santos, e mais claramente de abastecimento e SA no caso de Belo Horizonte. 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 articulação dessas ações em Santos não foi, a princípio, regulamentada por uma lei, que servisse como referência e fornecesse diretrizes normativas de forma a definir rotinas, dando-lhe um caráter de obrigatoriedade, funcionando como um constrangimento às ações.

Com efeito, na gestão de Telma de Souza (1989-1992) foram criados as ações e os programas locais que deram à política implantada as características de política de SA, mas essas só seriam institucionalizadas 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 SEAB contou com aporte de recursos para implantar e implementar as ações definidas no seu Plano Diretor, recebendo uma série de novas atribuições. Novos programas foram criados, sem que houvesse uma preocupação em institucionalizá-los por leis, portarias ou decretos; dos programas criados neste período, somente o CIDOC foi regulamentado por lei quando de sua criação. Essa estrutura que passou a operar a partir de 1989 só foi regulamentada em 1993, sendo reformulada novamente em 1994, por meio de outra reforma administrativa, na qual a política perderia seu caráter inovador de SA.

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. A SMAB seria uma instância coordenadora e executora das ações de SA. Em sua fase inicial, a política de SA de Belo Horizonte já contava, então, com um arcabouço legal que possibilitava delimitar suas competências e garantia, por seu intermédio, que pudessem ser cumpridas e executadas suas ações.

Um dos fatores que talvez possa explicar, então, a interrupção da experiência de Santos pode ser sua institucionalização tardia e precária. Em Belo Horizonte, 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. A ausência de um marco legal, como ocorreu em Santos, tornou sua experiência vulnerável às mudanças políticas que ocorreram posteriormente. Com efeito, em um contexto de mudanças das prioridades de uma nova administração municipal, foi fácil alterar a política ou mesmo descaracterizá-la como política de SA, já que essa não era nem mesmo uma proposta explícita no conteúdo da iniciativa implementada pela prefeitura santista, como era, contudo, o caso em Belo Horizonte em que a SA fazia parte da plataforma do prefeito eleito.

Não obstante a institucionalização formal precária em Santos, tanto nesta cidade quanto em Belo Horizonte, as políticas locais de SA, ao serem implantadas, mantiveram ou geraram incentivos, recursos e benefícios para públicos diversos. Nos dois casos, as políticas de SA abrangem setores sociais da produção rural (agricultores da cadeia alimentar), da distribuição (atacadista e varejistas do setor de alimentos) e do consumo (indivíduos, famílias e consumo de organizações institucionais, como alimentação escolar e o público de programas de suplementação alimentar, entre outros). Temos aqui grupos sociais que, recebendo incentivos e recursos, poderiam desempenhar determinados papéis na esfera política, transformando-se em potenciais apoiadores das ações geridas nessa área ao defenderem seus interesses.

Interesses e regras formais ou informais (regras de comportamento) criadas no processo de implementação das políticas públicas locais poderiam ter constituído efeitos de *feedback*, de forma que esses refletissem na trajetória das duas experiências, passando a agir como variável independente, causando efeitos no processo político, no sentido de continuidade das trajetórias das políticas de SA nos dois municípios. Esses efeitos serão avaliados nos dois casos, por bloco de classificação de programas; pela ordem: programas do eixo de regulação, programas do eixo compensatório e os de práticas urbanas.

No eixo da regulação, é relevante analisar os incentivos e recursos criados para os parceiros privados das políticas de SA. Boa parte da produção e distribuição dos alimentos é feita pela iniciativa privada. Assim, os grupos sociais e os parceiros dos programas de regulação de Santos e de Belo Horizonte eram, por tipo de função que exerciam no agromercado, produtores rurais, varejistas (feirantes, permissionários) e atacadistas. A análise feita dos incentivos e recursos que os três grupos obtiveram, vis a vis seus custos, sugerem que, numa análise de custo/benefício, seu envolvimento nos programas municipais nas duas cidades seria vantajoso, de tal forma que deveriam ter interesse em apoiar a continuidade das ações coordenadas pelas duas Secretarias.

Esses atores tinham como incentivo nos dois casos, a possibilidade de explorar atividades comerciais por meio de contratos de permissão de uso de espaços públicos (ruas ou mercados públicos) em áreas comerciais da cidade. Em contrapartida, tinham algumas obrigações, entre as quais aceitar o controle e o monitoramento dos preços dos gêneros que comercializavam. Nos casos em que isto não era vantajoso, como nos programas do Ponto da Cestinha e do Dia do Peixe em Santos, os permissionários desistiram da parceria por não estarem conseguindo margens de lucro satisfatórias. Em algumas situações, tais parcerias pareciam vantajosas para os permissionários e puderam ser percebidas em casos concretos, tanto em Santos como em Belo Horizonte. Por exemplo:

a) Novas ações ou programas, ou novas formas de fazê-los, alteraram as estruturas e as formas de agir de grupos de interesse já existentes. As Feiras Modelo, tanto em Santos como em Belo Horizonte, buscaram reformar práticas existentes, alterando a forma de agir dos antigos feirantes, fazendo-os, por exemplo, concordarem com o controle de preços e fazendo-os trabalhar, contrariando o hábito matinal, no período vespertino.

b) Criaram-se, em alguns casos, nichos para atores políticos, criando incentivos e recursos que puderam ajudar esses “grupos latentes” a superar problemas de ação coletiva. Por exemplo, os Programas Campanha da Safra e das Frutas, de Santos, e Campanha da Safra, Direto da Roça e mais recentemente a Feira Orgânica em Belo Horizonte. As ações implantadas favoreceram e auxiliaram os produtores rurais a se organizarem, permitindo-lhes vender sua produção diretamente nos espaços urbanos das duas cidades. No primeiro caso, foram feitos acordos com os produtores de municípios vizinhos a Santos, por meio de contratos entre prefeituras; no segundo caso, usou-se esse expediente e o contato com a

EMATER-MG. Deve-se ressaltar que, em Belo Horizonte, os produtores eram estimulados a criar associações para defender seus interesses, como a Associação do Direto da Roça, do Armazém da Roça e das Feiras Orgânicas.

c) Foram criados incentivos, fornecendo recursos e apoio logístico aos atores envolvidos em alguns programas, facilitando a execução de suas ações como, por exemplo, o apoio logístico que Santos dava à montagem das Feiras, principalmente às novas como a Feira Modelo e a Central Varejista. Esse apoio também era dado em Belo Horizonte, chegando, no caso do Direto da Roça, a se emprestar barracas aos produtores que entravam para o programa.

d) Foram abertos canais para os atores envolvidos, abrindo a esses grupos, ou a seus líderes, acesso às decisões dos gestores, tanto em Santos como em Belo Horizonte.

Considerando-se as diferenças entre as cidades, no tocante ao número de habitantes e outras características sociais e urbanas, que afetariam de alguma maneira o número e o desenho dos programas, observou-se que as duas cidades tinham um número relativamente elevado de parceiros ou permissionários no eixo da regulação, que de alguma forma se beneficiavam da relação, além de indiretamente atender um número elevado de pessoas.⁵⁷

Os programas desse eixo, em Santos, se ressentiram bastante da perda de técnicos e de funcionários que trabalhavam controlando os preços e monitorando a qualidade desses equipamentos. Observa-se que programas como Campanha da Safra, Dia da Fruta e Feiras Modelo não se mantiveram logo depois da extinção da SEAB, já que os técnicos foram transferidos, voltaram a seus órgãos de origem (no governo do Estado) ou se demitiram (pessoal de recrutamento amplo). Começaram a perder qualidade, não cumprindo as normas e as regras de controle de preços e qualidade, deixando de ser procurados pela

⁵⁷ Por exemplo, Santos tinha cerca de 29 feiras livres e 5 equipamentos de comercialização com preços controlados (4 Feiras Modelo e a Central Varejista) em 1994. Belo Horizonte tinha, em 2000, 54 feiras e 26 pontos de atendimento com preços controlados (21 Abastecer e 5 Comboio do Trabalhador, que ao final de semana atendia também 5 regiões carentes). Nas duas cidades, estes programas contavam com um número elevado de parceiros, 420 em Santos e 271 em Belo Horizonte. O número mais elevado em Santos se deve a que boa parte do abastecimento de hortifrutigranjeiros da cidade era, e ainda é, feito por meio desses equipamentos. Agregando os pontos de atendimento desses programas e dos demais equipamentos existentes neste eixo, como os de comercialização regular (Dia do Frango, Dia do Peixe e PROVA em Santos ou Direto da Roça e Armazém da Roça em Belo Horizonte) e os de comercialização sazonal (como as campanhas de safra nas duas cidades), calcula-se que Santos tinha 74 pontos de atendimento e Belo Horizonte 189 nos anos analisados. Em Belo Horizonte, estes programas atendem cerca de 200.000 famílias, ao passo que os de Santos atendem cerca de 80.000, o que dá uma noção da importância destes programas no abastecimento das duas cidades (Santos, 1994 e Belo Horizonte, 2001).

população. Hoje em dia, a Central Varejista Popular e o Dia do Frango funcionam precariamente com um número reduzido de feirantes (no Dia do Frango só ficou um permissionário). O número de pontos de atendimentos das Feiras Livres e das Feiras Modelo permaneceu o mesmo, mas o número de feirantes reduziu-se cerca de 25%.

No eixo dos programas compensatórios, eram distribuídos nas duas cidades gêneros alimentícios e refeições, gratuitamente ou com preços subsidiados. Os programas que tinham maior cobertura (Combate à Desnutrição, Assistência e Alimentação Escolar) eram mantidos com recursos do Tesouro local e, em parte, com repasses federais. As articulações locais com as Secretarias de Saúde e de Educação buscavam dar maior eficiência e eficácia aos programas, ao transferir e centralizar⁵⁸, em uma secretaria com competência específica, a compra e a distribuição dos alimentos. Inovavam relativamente a forma de gestão desses programas, em que o mais comum era que eles tivessem sua gestão nas Secretarias de Saúde e Educação. No caso da assistência alimentar, a maioria das instituições de assistência social (creches, asilos, abrigos e demais instituições) são gerenciadas, em Belo Horizonte, pela sociedade civil e devem ter um convênio com a secretaria de Assistência Social, para que recebam gêneros da SMAB. Já em Santos, a maior parte das instituições eram gerenciadas pela Secretaria da Ação Social.⁵⁹

Os programas de Prevenção e Combate à Desnutrição, feitos com recursos federais ou repassados pelas secretarias de saúde dos estados, eram gerenciados mais ou menos da mesma maneira, com parcerias entre as duas secretarias de Abastecimento e as respectivas secretarias de Saúde. Em Santos, chegou a ser feito um projeto que teria o nome de Campanha de Suplementação para Famílias de Baixa renda em 1994, que não se efetivou por falta de recursos financeiros. Este programa consistia em substituir, em alguns casos, o fornecimento de óleo de soja e de leite em pó por gêneros da cesta básica. Neste mesmo período, outro programa, o Programa Cesta Básica para Desempregados, foi abortado

⁵⁸ Um elemento positivo da centralização da compra de alimentos em um mesmo órgão local é que, devido à escala de compras, as prefeituras passaram a comprar alimentos mais baratos e de melhor qualidade, devido ao quadro de técnicos existente especializados no ramo de alimentos (Gomes Júnior, 1991, Coelho *et alli*, 1996 e Machado e Pessoa 2000).

⁵⁹ O programa de Alimentação Escolar atendia, no ano de 1994 em Santos, 76 escolas beneficiando aproximadamente 60.000 alunos. Belo Horizonte, no ano 2000, atendia 178 escolas municipais assistindo cerca de 157.000 alunos. Respectivamente para os mesmos anos em Santos, o programa de Assistência Alimentar atendia 62 instituições beneficiando cerca de 10.000, Belo Horizonte assistia a 336 instituições beneficiando um público de aproximadamente 40.000 pessoas (Santos, 1994 e Belo Horizonte, 2001).

também por falta de recursos financeiros. Pretendia-se subsidiá-lo com recursos do Tesouro Municipal ou bônus doados pela iniciativa privada, sob a forma de cartões que seriam trocados por alimentos pelos beneficiários cadastrados em supermercados.

Os benefícios do eixo das práticas urbanas para a população são importantes, principalmente quando informa, por meio de programas educativos e divulgação de preços, como melhor despender seus recursos financeiros com alimentação. Isso pode significar uma economia de tempo, principalmente para as mulheres – considerando sua dupla jornada de trabalho - ao indicar a essas e às famílias, onde encontrar produtos com preços mais acessíveis e de qualidade. A orientação quanto ao uso correto dos alimentos também significa uma economia, pois indica quais produtos estão mais baratos em determinada época do ano. A educação alimentar informa quanto a dietas equilibradas e, ao mesmo tempo, orienta pessoas portadoras de agravos crônicos (como diabetes, hipertensos, anêmicos, entre outros) a se alimentarem de maneira segura. Constitui, nesse aspecto, um serviço público valioso, dado que pode contribuir para uma vida mais saudável, podendo diminuir a pressão nos serviços de saúde.

As políticas de educação alimentar e de orientações para o mercado de alimentos se tornam cada vez mais necessárias, seja pela restrição de renda de boa parte da população, seja pelo período de “transição epidemiológica alimentar” que o país experimenta.⁶⁰

Neste eixo de práticas urbanas, o público beneficiário é bastante difuso, não podendo ser identificado de uma maneira muito delimitada e os benefícios que recebem são, em boa parte, difíceis de serem mensurados. As parcerias que ocorrem são feitas principalmente com órgãos da imprensa das duas cidades.

Em Santos, foi criado o Programa de Grupos de Compras Comunitárias de Cesta Básica⁶¹. A SEAB ajudava a organizar esses grupos por meio de associação de moradores e se articulava com os supermercados, para que estes montassem cestas a preços reduzidos para as famílias cadastradas. A extinção da SEAB prejudicou o programa, fazendo com que fosse interrompido. A saída dos técnicos, com a extinção da SEAB, prejudicou também outros programas desse eixo, à exceção do CIDOC que continua funcionando, prestando

⁶⁰ Transição epidemiológica alimentar e nutricional tem a ver com “o perfil de morbidade de uma população tendo como substrato a transição demográfica de uma pirâmide etária jovem para um modelo de uma população madura e envelhecida. O fato epidemiológico mais representativo seria a passagem do pólo desnutrição/infecção para o pólo obesidade/doenças crônicas degenerativas” (Brasil, 2003, p.45).

⁶¹ Beneficiava cerca de 1.800 famílias (Santos, 1994).

serviços de informação e defesa do consumidor, não mais com o intuito de dar informações com respeito aos alimentos.

Verificou-se, no caso das duas cidades, que os programas dos eixos dos programas regulatórios, compensatórios e de práticas urbanas traziam benefícios e incentivos para públicos amplos e difusos e também para populações específicas. Todavia, é de se supor que a curta trajetória da experiência de Santos não permitiu que se solidificassem interesses⁶², de maneira que se pudesse, neste caso, verificar efeitos de *feedback*, que contribuíssem para a continuidade da política local de SA.

A manutenção dos programas em outras secretarias não permitiu que os parceiros e a população sentissem direta e imediatamente seus efeitos. Não havendo interrupção das ações não ficou visível aos atores envolvidos, e possíveis defensores dessas ações, em um primeiro momento, a decomposição da política de SA como um todo, posto que continuaram a receber os benefícios gerados nessas ações. A estratégia traçada em Santos obscureceu, para os atores envolvidos, a identificação dos efeitos que a interrupção da experiência poderia trazer para eles no decorrer do tempo, ou seja, o tempo transcorrido entre o momento em que se decidiu pela interrupção da experiência, até o momento em que seus efeitos fossem sentidos escamoteou, para seus beneficiários, que a política estava sendo comprometida. Esta falta de visibilidade impediu também que os atores afetados pudessem, de maneira imediata, identificar os responsáveis por esse comprometimento (*traceability*) e, portanto, esboçar possíveis ações contrárias mais consistentes.

Mesmo que não tenha tido uma reação organizada contra a decisão que comprometera a política em Santos, em que a extinção da secretaria seria o fator mais significativo, verificaram-se reações pontuais de alguns atores envolvidos. De acordo com o ex-secretário adjunto da SEAB, muitos funcionários foram prestar solidariedade ao grupo dirigente da Secretaria quando ela foi extinta, entre estes alguns ligados a outros partidos e

⁶² Além dos interesses de vários grupos de atores que poderiam sustentar as políticas de SA, em função dos recursos e benefícios alocados, poder-se-ia esperar que, com o tempo, elas fossem se solidificando de maneira auto-recorrente por intermédio da repetição das regras dadas, cristalizando a forma de gestão das ações e dos programas, gerando efeitos de aprendizagem. Estes efeitos seriam um outro ponto de sustentação das trajetórias das políticas, dado que os custos envolvidos na implementação da política, os interesses que atende e a própria forma de gestão podem criar um ciclo virtuoso de atividades auto-reforçadas, fazendo com que a interrupção de determinada trajetória, ou arranjo institucional, tenha custos elevados de reversão. Para se dizer de maneira assertiva que ocorreram efeitos de aprendizagem em Santos e Belo Horizonte, seria preciso observar séries temporais mais longas, ademais da implicação e do reflexo que sofrem as políticas com o ciclo político-eleitoral.

que foram “ganhos no processo de transformar uma secretaria que se centrava na fiscalização de preços de ambulantes, para ser uma secretaria que elaborasse políticas públicas e implementasse essas políticas”.⁶³ Beneficiários dos programas procuraram o Prefeito querendo a volta da SEAB e jornalistas ligados a meios de comunicação, que se posicionavam na oposição à Prefeitura, tentaram influenciar na revisão da ação do Prefeito, defendendo que a cidade perderia “um quadro técnico importante” e que isso deveria ser resgatado.

De acordo com ex-chefe do serviço das feiras e dos mercados, não houve reação dos parceiros, feirantes, entretanto, eles reconhecem o trabalho da administração naquele período como “o melhor”. Ressalta que, como eles dependem de licenciamento da Prefeitura para exercer suas atividades, ficam receosos de fazer algum movimento contra uma decisão da Prefeitura: “Os feirantes sempre foram receosos de enfrentar, só quando a coisa interfere muito drasticamente no funcionamento econômico, no dia a dia do comércio deles”.⁶⁴

Para o ex-secretário da cultura no governo Telma, presidente da Fundação Memória de Santos na gestão de David Capistrano e atual líder do PT na Câmara dos Vereadores, os parceiros do programa de SA de Santos voltaram às práticas clientelistas e de corrupção anteriores.

*Não houve reação da população. Os parceiros estavam habituados à relação de compadrio, de favor. Quer dizer, o Secretário, através de alguns vereadores, têm o controle das feiras e disso e daquilo. Estavam habituados a essa relação nada republicana e portanto retornaram ao estado anterior sem se queixar absolutamente como funcionava a fiscalização, ninguém estava preocupado se tem que pagar alguma coisa ao fiscal*⁶⁵

O ex-secretário do Abastecimento de Santos diz francamente que não houve reação contra a extinção da SEAB. Segundo ele, trata-se de um fato comum, que acontece em vários casos, quando da interrupção de empreendimentos públicos. Cita o caso das Policlínicas, criadas pelo prefeito David Capistrano, ainda quando secretário de Saúde no governo Telma, que foram extintas pelo prefeito posterior Beto Mansur, sem reação alguma da população.

⁶³ Entrevista em Santos/SP. 26 de setembro de 2006.

⁶⁴ Entrevista em Santos/SP. 26 de setembro de 2006

⁶⁵ Entrevista em Santos/SP. 27 de setembro de 2006.

Sintetizando, pode-se dizer que a institucionalização precária, o curto tempo em que a política foi desenvolvida em Santos comprometeram sua trajetória, mesmo que gerando efeitos positivos tanto para os gestores, no sentido de desenvolver capacidades administrativas, quanto para os grupos específicos, por meio de incentivos e recursos, e para o público em geral, que se beneficiava da política como um todo. A estratégia de manutenção dos programas escamoteou o processo de decomposição da política, não sendo percebido pela rede de beneficiários dela, a não ser os gestores que se demitiram ou voltaram aos órgãos dos quais eram originários no governo de São Paulo. Desta forma, pode-se dizer que a estrutura institucional gerada pela política de SA de Santos, ainda que tenha gerado incentivos e recursos e constituído interesses, não chegou a ter efeitos no processo político. A política favoreceu alguns grupos, mas sua rápida interrupção não permitiu que estes grupos chegassem a significar uma sólida rede que pudesse agir como “agente político”.

É plausível supor que em Belo Horizonte, caso ocorram mudanças no contexto político municipal, particularmente na condução do governo, há maiores chances de que a política de SA não sofra solução de continuidade, dado que foi criado um arcabouço legal e normativo, assim como formatou-se um desenho institucional que definiu, alocou e gerou uma série de incentivos e recursos, desenvolvendo uma rede de apoio e sustentação, constituída por gestores, grupos de interesses (parceiros) e beneficiários em geral. Em suma, a instituição da política em Belo Horizonte vem criando padrões de comportamento e gerando aprendizado e apoio de tal forma que, provavelmente, poderá ter mais chances de continuidade.

4.2 Desenho das políticas de SA de Santos e de Belo Horizonte: mudanças e continuidades

Como pôde ser visto em Santos, o que acabou no curto espaço de tempo não foram os programas, mas a articulação entre eles. Nessa articulação, a transferência dos programas de acesso alimentar - eixo dos programas compensatórios - para outras áreas da Prefeitura comprometera, 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.

A articulação entre programas de forma intersetorial, na perspectiva de uma política que tenha como princípio norteador a segurança alimentar, é uma das características que tem a ver com o desenho institucional adotado nas duas cidades. Adotando o modelo de Cunha e Lemos, três elementos devem ser observados nos arranjos locais: 1) hierarquia da unidade executora, 2) grau de nucleação de programas nessa unidade e 3) existência de participação, parcerias e articulações interinstitucionais.

A política de SA de Belo Horizonte atende bem a esses três elementos. A política é relevante dentro do quadro administrativo da Prefeitura, a princípio a cargo de uma secretaria ligada diretamente ao gabinete do Prefeito e posteriormente ocupando o nível hierárquico das demais políticas sociais importantes, como saúde e educação. A política integra e aglutina uma série de programas, que vão desde o estímulo à produção rural até a assistência alimentar. Finalmente, esses programas são desenvolvidos por meio de parcerias privadas (produtores rurais, varejistas do ramo de alimentos, por exemplo) e articulações interinstitucionais com outras áreas temáticas dentro da Prefeitura e com programas de outros níveis de governo. A participação popular foi, pelo menos na sua fase inicial, garantida por meio da criação de um conselho, desativado em 1997 e reativado a partir de 2003. Reúne, portanto, os requisitos que podem sustentar experiências locais de SA, segundo Cunha e Lemos.

Em Santos a política também reunia, em alguma medida, esses mesmos elementos, e, relativamente a Belo Horizonte, tinha menos parcerias e articulações interinstitucionais. Todavia não foi experimentada ali, nem mesmo na fase de implementação, uma participação popular mais formal, por meio de um conselho, como o COMASA em Belo Horizonte. Entretanto, atores afetados por programas e por ações específicas eram consultados, quando estes programas os afetavam de alguma maneira, fato que ocorria também em Belo Horizonte.

A política em Santos do mesmo modo aglutinava, numa mesma agência gestora, várias ações e programas afins à SA. Esta agência esteve na fase inicial da experiência ligada diretamente ao gabinete do Prefeito, todavia, pouco tempo depois, devido a disputas políticas, perdeu importância e deixou de aglutinar aquelas várias ações, com as quais foi

concebida e implementada. Isso comprometeu as características de uma política municipal de SA. As ações e os programas continuaram, mas foram desagregados e transferidos para outros órgãos. Mesmo que os programas continuassem em outras instâncias de governo, a política perdera, em primeiro lugar, hierarquia no organograma de poder da cidade; em segundo, deixava de aglutinar, ao se constituir em um departamento, vários programas relativos à questão da SA, como aqueles relativos ao acesso alimentar, ficando somente com os relativos à regulação do mercado, ou seja, os programas tradicionais de abastecimento.

Com a extinção da SEAB, decidida por decreto em 1994, pelo menos dois fatores interpretativos de continuidade das políticas de SA ficaram, portanto, prejudicados: (i) a hierarquia do órgão executor, que deixou de ser de primeiro escalão; (ii) a política de SA perdeu a força da aglutinação e nucleação das ações, um dos pilares da caracterização de uma política de SA, a intersetorialidade.

Ao perder gestores e funcionários para outras áreas, parte do saber técnico e do aprendizado acumulado ficou disperso. Foram fechados os canais de interlocução direta que os parceiros tinham com a administração, sem um órgão que tratasse, de maneira mais específica, de seus interesses. Parceiros que recorriam aos técnicos da Secretaria para resolver problemas passaram a ter de procurar vereadores e políticos, retomando relações “nada republicanas” de clientelismo.

Não tendo um conselho municipal com participação formal da sociedade civil na gestão da sua política, Santos teve o Conselho do CIDOC, que buscava conciliar conflitos entre consumidores e prestadores de serviços, além de buscar auxiliar na divulgação dos preços e na educação para o consumo de alimentos. Havia uma preocupação quanto à implementação e à articulação interna das ações e dos programas criados e para isso a SEAB tinha um Conselho de Gestão Interno. Foi criada também uma Câmara Técnica Regional de Abastecimento para articular com outros municípios ações de abastecimento e proteção ao consumidor. Na fase inicial de implementação da política, foi criada uma Câmara Municipal de Abastecimento temporária que envolvia técnicos, empresários do ramo da alimentação, permissionários e militantes das causas sociais. Procurava-se “vencer a resistência à gestão da Prefeita Telma, que ganhara com uma pequena diferença de votos, contando então com uma resistência muito grande, principalmente nos segmentos mais

tradicionais da cidade”.⁶⁶ Esta Câmara discutiu a implementação da política em Santos, tentando vencer a visão das ações da SEAB como punitivas e fiscalistas.

Esses canais de participação e a forma de relacionamento com os parceiros deixaram de existir, ou foram modificadas, em direção a práticas menos transparentes em Santos. As articulações interinstitucionais criadas sob o prisma de políticas de SA, como as que eram desenvolvidas com as áreas da saúde e da educação também acabaram. Concomitantemente com o comprometimento desta articulação intersetorial, a política perdia ênfase e poder no quadro administrativo da Prefeitura, como o rebaixamento do grau hierárquico das ações de abastecimento SEAB. Desta forma, o desenho de uma política local de SA em Santos, nos moldes colocados por Cunha, Lemos, ficaram comprometidos nos seus três fatores definidores, diferentemente de Belo Horizonte, que teve seu modelo preservado.

Isso se refletiu na trajetória da estrutura organizacional do órgão gestor das ações ligadas à questão alimentar em Santos, que caminhou 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.

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

Para além de fatores institucionais, a desarticulação da política de SA em Santos parece estar relacionada a fatores políticos como: (i) a mudança de prioridade da nova correlação de forças que assume o governo com a manutenção do mesmo partido como majoritário nessa correlação; (ii) 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

⁶⁶ Entrevista com o ex-secretário da SEAB, realizada em Brasília em 25 de maio de 2006.

Capistrano, cujo vice-prefeito representava os segmentos do empresariado da cidade, mais resistentes à administração petista (tinha sido presidente do Clube de Diretores Lojistas santista) 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, o que 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 fazendo seu sucessor.

No final do segundo ano de sua administração, foi feita uma tentativa de acomodar, de alguma maneira, os conflitos que se acirravam, rearranjando a estrutura organizacional da Prefeitura com o intuito de acomodar a situação e dar ao Prefeito condições de governabilidade, por meio de uma Reforma Administrativa. Todavia, antes mesmo dessa Reforma, a nova situação e o novo enfoque da administração começaram a ser sentidos já na campanha eleitoral, como apontam alguns indícios. Na campanha eleitoral de David Capistrano, houve promessas de se manterem os programas de SA existente em Santos. Alguns deles, como os programas da Merenda Escolar e do CIDOC eram, inclusive, defendidos pelos partidos de oposição, revelando a sua importância para os eleitores. Verificou-se, entretanto, que o foco do programa de governo da situação 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. Nesse programa, segundo o ex-secretário da SEAB, já se estava desenhando “mais ou menos a perda de importância do Abastecimento”. Segundo seu ponto de vista, o Prefeito, como de resto a maioria dos prefeitos, não compreendia a questão do Abastecimento e da SA. Achava que a questão era controlar ambulantes e feiras livres, não compreendendo, por exemplo, a mudança do padrão nutricional da merenda escolar, que consumia boa parte dos recursos da Secretaria.⁶⁷

⁶⁷ Newton Gomes cita que as crianças recebiam cerca de 75% das necessidades protéico-calóricas, e não 15% como prescrevia o Programa Nacional da Alimentação Escolar. Elas recebiam lanches e refeições completas. O cardápio era diferenciado, de acordo com os espaços locais de diferenças de renda. As regiões mais carentes recebiam uma cobertura maior. Ressaltava os benefícios do programa, seus custos e a posição do Prefeito a respeito da questão: “*era uma coisa complexa para gerenciar, que consumia muito dinheiro, mas tinha um padrão alimentar fantástico. O David não compreendia isso. Ele achava que era um gasto.* Entrevista em Brasília/DF. 7 de junho de 2006.

A disputa em torno das ações do CIDOC expressava, também, a falta de uniformidade e de entendimento do papel na política de SA pelas lideranças locais. O grupo dirigente da Prefeitura não entendia que o CIDOC fizesse representações, em termos do direito do consumidor, contra a Prefeitura, mesmo quando os serviços prestados por ela pudessem resultar em danos para os cidadãos. O jornal “Bolsa do Consumidor”, editado pelos técnicos do CIDOC, com o objetivo de orientar o consumidor sobre vários aspectos da alimentação, passou a ser alvo de atenção e de disputa pela equipe de comunicação da Prefeitura, para que se tornasse em um instrumento de difusão das atividades gerais do governo municipal. A SEAB não concordava com o setor de comunicação e defendia que o objetivo do jornal deveria ser esclarecer e informar aos cidadãos de questões relativas à educação alimentar e ao comportamento do mercado de alimentos.

Havia ainda uma disputa entre os setores da Saúde e do Abastecimento. Ao que parece, à visão da nova administração da Prefeitura focava-se nos custos dos programas, daí não considerar compensador a sua manutenção.

Sentia-se a falta de respaldo do gabinete da prefeitura às decisões tomadas pela SEAB, pelo menos no tocante à relação com os feirantes. Já em 1993, no início da administração de Davi Capistrano, algumas decisões tomadas pelos quadros da Secretaria e que podiam ferir determinados interesses teriam que contar com o respaldo do Prefeito. Isso passou a não ocorrer com alguma frequência, diferentemente da administração anterior.

Alguns fatores conjunturais desfavoráveis também parecem ter contribuído para a mudança nos rumos da política de SA.

O processo de estabilização monetária, advindo com o Plano Real, poderia e deveria diminuir, na visão do grupo do Prefeito, a importância da questão do custo dos alimentos e, portanto, das ações da SEAB.

A situação financeira da Prefeitura também contribuíra para o comprometimento da experiência de SA santista. De acordo como o ex-secretário da SEAB, o governo de Telma de Souza recebera, assim como as demais prefeituras, grandes volumes de recursos, segundo determinação da Constituição de 1988, por meio da reforma tributária, que transferia um elevado montante de recursos para estados e municípios. Várias prefeituras, como Santos também, aproveitaram desse aumento de recursos e passaram a criar programas que depois tiveram dificuldades em se sustentar. O Prefeito eleito recebeu a

Prefeitura numa grave crise financeira, em função da falta de controle fiscal do governo anterior. A administração era obrigada a fazer várias operações de ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) ficando com sua capacidade de investimento reduzida em mais de 50 %. O governo, também por essa questão de falta de recursos, foi marcado por muitos conflitos e poucas realizações.⁶⁸

Entretanto, segundo o ex-secretário da Cultura, um dos objetivos da Reforma Administrativa era debelar a crise financeira da Prefeitura, com o enxugamento da máquina administrativa. Esse objetivo, no entanto, deveria ser visto em termos relativos, pois a Reforma criava outros custos, aumentava o número de cargos de livre provimento, para acomodar as forças políticas que chegavam com o Prefeito. Para o ex-secretário a reforma era:

*Apenas um rearranjo administrativo, sem maiores conseqüências, digamos assim. Perseguia determinadas finalidades estratégicas? Não vejo que tenha sido feito assim. Portanto, foi uma reforma como outra qualquer, para arranjos pontuais de achar que este setor ficaria melhor coordenado pela Secretaria de Planejamento do que pelas finanças, ou pela de Obras e assim por diante. O secretário de Turismo, Indústria e Comércio era o vice do David. Aí o Abastecimento entra neste rolo, portanto não vejo como uma visão estratégica, é mais acomodação.*⁶⁹

Mesmo com a crise financeira por que a Prefeitura passava, não parece ser esse o motivo que explicaria a reforma e a extinção da SEAB e da Política de SA de Santos. Parece ter sido mesmo um fator de mudança de prioridades políticas e de acomodação das forças políticas.

No último documento da SEAB (Santos, 1994), o ex-secretário Newton Gomes defende a política de SA de Santos, alegando que esta ficaria irremediavelmente comprometida com a reforma iminente. Lamentava o refluxo de Santos, que ocorria numa onda que parecia lhe ser favorável à questão da Segurança Alimentar. Exemplificava-o nas várias experiências que vinham pontuando nos municípios.

Nós reputamos esse argumento como equivocado na medida em que põe Santos na contra-mão da História recente das administrações municipais. São inúmeros os municípios que a partir do modelo da SEAB optaram por desmembrar das Secretarias de Indústria e Comércio e Abastecimento, transformando o setor em Secretaria ou EMPRESA. Nós, em Santos, contribuimos

⁶⁸ Pela visão do ex-secretário adjunto, entretanto, em que pese os fatores financeiros, o desfecho da política de SA tinha a ver com disputas políticas. Ressaltou que a maior parte dos recursos era consumida pela Merenda Escolar, que os demais recursos eram usados com muita criatividade, com parcerias, citando o exemplo dos programas PROVA e de Compras Comunitárias, que praticamente não necessitavam de recursos do Tesouro Municipal (Newton José da Silva, entrevista em 26 de setembro de 2006. Santos/SP).

⁶⁹ Entrevista em Santos/SP. 27 de setembro de 2006.

decisivamente para que isso se viabilizasse em Santo André, Piracicaba, Belo Horizonte, Goiânia, Natal, Maceió, Betim e Juiz de Fora.

O Abastecimento Alimentar e Proteção ao Consumidor são áreas onde se exige reconhecida especialização para obtenção dos resultados desejados. Lamentavelmente, não é esse o entendimento do núcleo central da Prefeitura de Santos. Ao voltar para trás, a administração além de desqualificar política e tecnicamente a ação da SEAB e da equipe técnica, reafirma que seu entendimento de Abastecimento Alimentar e Proteção ao Consumidor não passaram de aspectos menores da vida urbana e, portanto, não podem receber tratamento de prioridade (Santos, 1994, p.1).

4.4 Considerações finais

A interpretação dos casos de Santos e de Belo Horizonte permite dizer que nas duas cidades, governadas pelo PT, a implementação de uma política com ações voltadas para a temática da alimentação - sob o prisma e o princípio norteador do conceito de SA – ficou mais evidente em Belo Horizonte. Este conceito faz parte do programa deste partido e foi colocado na agenda nacional por seu intermédio. Esta identificação ou “apropriabilidade temática”, segundo Cunha, Lemos, acaba por determinar em alguma medida o caráter “mandatário” e “volátil” das experiências locais de SA, que às vezes não resistem à mudança da administração municipal, principalmente à mudança do partido ou das forças políticas que as implementaram. Todavia este fato não ocorreu nem em Santos e tampouco em Belo Horizonte. Mantiveram-se nos governos das duas cidades um mesmo partido, ou uma coligação onde este partido era majoritário, sob cuja orientação foram criadas as políticas locais de SA. Entretanto, a experiência de Santos foi comprometida, ao passo que na capital mineira a política prossegue e parece vir se consolidando.

Pode-se dizer que nas duas cidades foram implementadas políticas locais de SA, que tiveram desenhos institucionais semelhantes, a partir de princípios partilhados pelos dois governos. Entretanto, as trajetórias dessas políticas foram diferentes. De acordo com a interpretação produzida no caso de Santos, o comprometimento da experiência local se relaciona com institucionalização precária e, vinculado a isso, o curto espaço de tempo, que impediu que se consolidassem e operassem os efeitos de *feedback*. Em Belo Horizonte, a institucionalização formal da política vem consolidando práticas e rotinas há cerca de 12 anos, o dobro do período da experiência santista, o que pode apontar para um processo de continuidade auto-recorrente (*path dependency*). 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 política de SA de Belo Horizonte já venha apresentando comportamento de variável independente.

Em Santos, a descontinuidade está relacionada, principalmente, à mudança nas preferências e nas prioridades dos atores políticos, mas também a fatores baseados em conjunturas críticas, associados a diversas contingências - fatos não previstos, não escolhidos ou pequenas mudanças pontuais. Estes supõem eventos discretos, sem intensidade, que isoladamente podem exercer efeitos residuais, mas quando combinados e simultâneos podem alterar a trajetória de uma política pública, criando condições para as mudanças. Poder-se-ia dizer que em Santos ocorreu uma combinação desses dois fatores, mudança da preferência dos atores políticos e fatores conjunturais que ocorreram de maneira simultânea, tendo efeito na mudança da trajetória da cidade como, por exemplo, a crise financeira da Prefeitura e o fim do período inflacionário, que fez com que se acreditasse que os alimentos fossem adquiridos mais facilmente pela população. Além disso naquele momento, a população não via, ainda, a questão da alimentação como um direito.

O comprometimento da Política de SA de Santos pode ser interpretado tendo em vista os vários fatores apresentados acima, mas, mais fortemente mudanças de prioridades decorrentes no processo político naquela cidade.

Mesmo que Belo Horizonte pareça reunir condições mais favoráveis à continuidade da política local de SA, a experiência na capital mineira ainda é recente em termos de políticas públicas, mas deve experimentar, no futuro, a prova da mudança de prioridades das forças que assumam o comando da Prefeitura.

Os partidos, as coligações partidárias se sucedem nos governos, suas concepções sobre as políticas públicas e as prioridades das cidades variam, como adverte Coelho *et all* (1996) em trabalho que analisa a experiência da política local de SA de Belo Horizonte.

Mesmo que o abastecimento permaneça como setor prioritário na agenda governamental, ainda assim, serão diferentes as concepções sobre as formas de intervenção no setor, inclusive no que se refere às preferências quanto aos usos do espaço físico urbano, e quanto aos grupos de interesses com os quais prioritariamente se articularão. Numa palavra, terão concepções diferenciadas sobre a própria cidade, sobre as prioridades sociais e sobre as formas de intervenção (Coelho *et all*, 1996, p. 83).

CONCLUSÃO

*“(...) o que por vezes nos maravilha mais do que os prodígios
da previdência e do saber, desenvolvidos
para afeiçoar o forasteiro ao meio,
é o curso sobremaneira lento, senão o malogro dos mais
pertinazes esforços”*

Euclides da Cunha no ensaio “Um Clima Caluniado” (Cunha, 1986:55)⁷⁰.

O trabalho buscou fazer uma interpretação da 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.

Os dois municípios desenvolveram suas experiências de políticas de SA com objetivos, diretrizes e desenho institucional semelhantes, com programas públicos de incentivo à produção rural, apoio à comercialização subsidiada de alimentos ou com regulação de seus preços, assim como programas de garantia de acesso de alimentos à populações necessitadas, sob a perspectiva do direito. Estes últimos programas, sobretudo, deram às ações desenvolvidas nas duas cidades características de políticas de SA, indo além das tradicionais políticas de abastecimento.

Os programas desenvolvidos, de implementação relativamente rápida, trouxeram incentivos e impactos positivos para a renda de produtores rurais, de pequenos comerciantes do varejo de alimentos das cidades e, principalmente, melhoraram o acesso alimentar para beneficiários de programas sociais específicos, como crianças em creches, estudantes e desnutridos, assim como para as famílias, principalmente as de renda mais

⁷⁰ Neste texto Euclides da Cunha analisa os empreendimentos coloniais de povoamento e desenvolvimento aplicados na África e Ásia, que sucumbiram ao meio ambiente colonial, embora estivessem assentados em planejamento e conhecimentos científicos. Segundo o autor, tais empreendimentos não estavam livres de desvios de trajetórias, mesmo que apoiados em desenho científico. Todavia, Euclides da Cunha como positivista, achava que o conhecimento acabaria por vencer os obstáculos que eram colocados pelo ambiente, ao desenvolvimento dos projetos da civilização. “Daí seu maravilhamento diante dessa corrida de obstáculos” (Hardman, 1991, p. 104). As políticas públicas, como empreendimentos que demandam conhecimento com a finalidade de resolver problemas, encontram, às vezes, obstáculos que as fazem sucumbir e desviar de seus propósitos, todavia aos gestores públicos não lhes resta senão construir e reconstruir permanentemente seus empreendimentos públicos, com “maravilhamento”, mas com um necessário ceticismo, considerando-se, de maneira realista, os interesses que tal ação coletiva envolve e os obstáculos que encontra.

baixa, que passaram a acessar alimentos mais baratos. Em ambos municípios verificou-se, portanto, que tais políticas geraram incentivos e benefícios para uma ampla rede de atores sociais, numericamente consideráveis e em grande medida organizados em cooperativas e associações.

Verificou-se, portanto, que as políticas de SA de Belo Horizonte e Santos tinham, desenhos institucionais semelhantes, eram sustentados por partidos ou coligações de forças políticas identificadas com elas (já que no programa do PT a SA era prioritária) e que tais forças políticas mantiveram-se no poder. A uma primeira vista as duas políticas tinham boas bases para apresentar trajetórias similares de continuidade, já que seus resultados pareciam concretos aos municípios, que reconduziram o PT ao poder nos dois municípios, sendo a SA uma das prioridades na plataforma eleitoral deste partido nas duas cidades. Por que então as duas trajetórias experimentaram seqüências tão diversas? Continuou em Belo Horizonte, mas foi interrompida em Santos, já no segundo mandato da coligação que assumira a Prefeitura santista em 1989. Qual fator poderia explicar isto?

Quando se iniciou a pesquisa, a hipótese de trabalho partia do suposto de que em Belo Horizonte, muito mais que Santos, a política envolveu 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 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 às dimensões de estruturas de políticas de SA do modelo que usamos (Cunha, Lemos; 1996,1997).

Não tendo diferido, significativamente, nos seus desenhos, observou-se, entretanto, que a forma em que se deu a institucionalização das duas experiências foi um fator relevante para interpretar as distintas trajetórias.

Demais, variáveis políticas, como a mudança na correlação de forças e de prioridades desses grupos políticos, mesmo mantendo-se o mesmo partido na direção do mando local, além fatores contextuais e tendo-se em conta o curto espaço de tempo em que se deram as experiências parecem serem fatores que concorreram para interpretar a trajetória de Santos.

De fato, a continuidade política-partidária não significou a manutenção das ações desenvolvidas em Santos no segundo mandato. Nesta cidade, a política de SA foi interrompida em decorrência de disputas internas por espaços no comando da Prefeitura local, assim como pelas mudanças de prioridades e de preferências dentro do mesmo grupo político, onde o PT era majoritário. A política foi interrompida sem que os atores beneficiados tenham agido no sentido de pressionar a Prefeitura para que se mantivessem os programas.

Um fator que mostrou ter uma certa força explicativa na questão da não continuidade da experiência de Santos foi, sem dúvida alguma, sua institucionalização formal/legal mais precária, vis a vis a experiência de Belo Horizonte. A institucionalização formal/legal na capital mineira sempre foi uma preocupação dos gestores locais, se comparada ao caso da administração santista, onde esta questão foi menos observada. Cabe ressaltar que no caso de Santos, nos primeiros quatro anos de implementação e desenvolvimento da política de SA, criaram-se programas e ações com frágil, ou nenhum suporte legal; foi apenas no quinto ano (abril de 1993) de sua existência que a política local de SA foi instituída legalmente como um todo. Essa legislação, contudo, seria revogada dois anos depois (dezembro de 1994), por meio de um decreto-lei do executivo, que obteve sanção do legislativo santista.

Outro fator que pode ser considerado é o curto período em que ocorreu a experiência santista, formulada entre 1989, foi revogada em 1994, dificultando e evitando uma solidificação maior dos programas e a consolidação de uma base de apoio a ela.

Em Belo Horizonte, em contraposição, a política de SA persevera até o momento, beneficiada pela manutenção, como força hegemônica, do mesmo partido no comando da cidade. As lutas internas por espaços de poder, naturais e permanentes nas disputas políticas, não tiveram efeitos que pudessem comprometer a política local no seu todo. A administração local não recebeu, desde sua criação, o impacto de iniciativas de grupos de

poder que tentassem mudar ou modificar os rumos da ação implementada, de forma a se comprovar que a política de SA poderia se sustentar baseando-se no desenho institucional criado em sua implementação, gerando incentivos e recursos para grupos sociais, obrigando que eles tivessem que se perfilar para defendê-la. Na capital mineira, a hipótese de que a política pública instituída tenha reflexos na sua continuidade, ou seja, possa se comportar como variável independente, ainda deverá ser testada, quando de uma mudança de prioridades das forças políticas em governos futuros.

Em Belo Horizonte, cabe reafirmar, a forma que a experiência foi instituída pode ter favorecido, desde sua implementação, para sua continuidade. Todos os programas implementados foram instituídos por leis, decretos e regulamentos que podem ter contribuído para sua sustentação.

Este trabalho permite interpretar que os condicionamentos dos desenhos institucionais, assim como os efeitos sociais que eles incentivam, notadamente no caso de Santos e hipoteticamente no caso de Belo Horizonte, parecem ser condições necessárias, mas não suficientes na continuidade das experiências. E, ressalte-se, além destes fatores institucionais e políticos, outros fatores, mais discretos ou conjunturais, como financiamento, também podem influir e determinar mudanças que podem comprometer as políticas em sua estrutura, no médio e longo prazo.

Mesmo considerando-se, em tese, uma política institucionalmente bem desenhada, com apoios sólidos, a própria forma escolhida pelos governos para modificar sua trajetória pode comprometê-la, já que podem esconder seus benefícios e realçar seus custos (visibilidade) e, ao mesmo tempo, dificultar aos beneficiários a percepção e identificação dos responsáveis pelo esgotamento ou pela mudança de rumo de determinada política (*traceability*), escamoteando-os. Em Santos, por exemplo, observou-se que a forma lenta e gradual em que a política local foi descontinuada, impediu e tornou difícil que seus beneficiários percebessem, de maneira imediata que seriam prejudicadas pelas decisões do comando político da Prefeitura.

Enfim, deste trabalho, pôde-se perceber que desenhos institucionais de políticas públicas são relevantes, seja por sua institucionalização formal, seja pelos seus efeitos positivos em determinados grupos sociais interessados, ser uma, entre outras condições necessárias para a continuidade das políticas públicas. As decisões da esfera política,

todavia, têm um peso considerável na determinação da trajetória das políticas. Decisões políticas geram políticas, mas também podem interrompê-las, mudar sua trajetória, melhorá-las ou prejudicá-las. Uma interpretação que leve em conta somente a análise institucional das políticas públicas, na forma em que é defendida por algumas vertentes do novo institucionalismo, podem levar a um certo automatismo nas análises quanto à continuidade das ações públicas, ou seja, levar a uma certa despolitização das políticas públicas e, portanto, a um descuido quanto a relevância de seu caráter político mais amplo.

A continuidade das políticas públicas, sua qualidade e seus efeitos positivos dependem de amplos fatores. A manutenção das boas práticas de gestão faz parte de um processo de permanente construção de ações por meio de consensos, que podem tornar as políticas públicas mais consistentes, envolvendo os grupos interessados, gestores, burocratas, mecanismos de avaliação, de controle e o compromisso da “classe política”. Requer cuidado, construção e reconstrução permanente.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alverga, C. F. **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira.** Sessão Temática: Reforma do Estado e o Desenho das Instituições 5º Encontro da ABCP, Belo Horizonte/MG, 2006.
- Aranha, A.V. **Segurança alimentar, gestão pública e cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte/MG: Fundação João Pinheiro, 2000.
- Arretche, M. T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo.** São Paulo/SPNESP, 2003.
- Batista Filho, M. **Sustentabilidade alimentar do semi-árido brasileiro.** Série Publicações Científicas Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira - IMIP, nº 11, Recife/PE, 2005.
- Belik, W. e Gross, M. D. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil.** Campinas/SP: UNICAMP, 2003 (Cadernos de Debate, 2003, nº 10).
- Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). **Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB.** Belo Horizonte/MG, 1993.
- 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 6.739*, de 17/10/94. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSA, Belo Horizonte, 1994.
- 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.
- Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Abastecimento. **Relatório de Atividades do Ano de 2000.** Belo Horizonte/MG, 2001.

- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**, Brasília/DF, 2003.
- Brasil, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Rio de Janeiro/RJ: DP&A, 2002.
- Brasil, Presidência da República, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília/DF, 2004.
- Brasil, *Lei Federal nº 11.346*, 14/09/2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília/DF.
- Camarotti, I e Spink, P. **Redução da pobreza e dinâmicas locais**. São Paulo/SP: Fundação Getúlio Vargas, 2001 (Coleção FGV Prática).
- Carvalho, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasil São Paulo/SP, 2001.
- Castro, J. **Geografia da fome o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- Coelho *et all*. A política de abastecimento alimentar da prefeitura municipal de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IUPERJ/UFMG/IDRC (Relatório de pesquisa), 1996.
- Coelho, Vera S. P. Interesses e instituições na política de saúde. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo/SP: ANPOCS, V.13, nº 37, junho, 1998.
- Costa, C. Programas Abastecer e Comboio do Trabalhador. **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo/SP: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Costa, C. e Maluf, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo/SP: Revista Pólis nº39, 2001.
- Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. Belo Horizonte/MG, CEDEPLAR, 1996 (Texto para discussão 113).
- Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, 1997.

- Cunha, A. *et all.* Políticas Locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: Belik, W e Maluf, R.S., **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2000.
- Dedecca, C. S. e Barbieri, C. V. Fome Zero e pilotos para a política social. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro/RJ: IE/UNICAMP, v. 9, n. 1, 2003.
- Ferreira, A.B.H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro/RJ: Editora Nova Fronteira/Folha de São Paulo, 1995.
- FAO (2004). **Diretrizes Voluntárias**. 127ª Seção do Conselho da Organização da Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. FAO. Roma. Itália.
- FAO (2006). **Fome Zero: Lições Principais**. Documento de Trabalho. Vídeo Conferência. Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Santiago. Chile.
- Farah, M. F. S. Gestão Pública e Cidadania: Iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, 1997.
- Gomes Júnior, N. N. **Modelo de intervenção municipal em abastecimento alimentar**. In: 21ª Conferência Internacional do Instituto Cubano de Investigação e Orientação do Consumo e da Demanda Interna, 21ª ICICCDI. Anais, Havana. Cuba.
- Hardman, F. F. **Trem Fantasma: A Modernidade na Selva**. Companhia das Letras. São Paulo/SP, 1991.
- Instituto de Cidadania (2001), Uma Proposta De Política de Segurança Alimentar para o Brasil, **Projeto Fome Zero**, São Paulo, SP.
- IPEA (1996) – **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**, Cadernos Comunidade Solidária, v.2, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF.
- IPEA(2002), **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito a Alimentação no Brasil**, Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão dos Direitos Humanos da Organização da Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação, Beghin, N (org), IPEA, Brasília, DF.
- Lavinas, L e Nabuco, M. R, **Segurança Alimentar: Uma Nova Questão de Cidadania**, Brasil no Fim do Século: Desafios e Propostas para a Ação Governamental, IPEA, Brasília, DF, mimio.

- Machado, M. e Pessoa, M. J. S. **Regulação de preços de produtos alimentícios: projetos abastecer e comboio do trabalhador.** Belo Horizonte/MG: Revista Planejar BH, v2 II. Nº 5, 1999.
- Machado, M. e Pessoa, M. J. S. **Política de segurança alimentar: a gestão da alimentação escolar em Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Revista Planejar BH. Ano II. Nº 7, 2000.
- Maluf, R. S. J. **Ações públicas locais de abastecimento.** São Paulo/SP: Polis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1999 (Polis Papers 99, nº 5).
- Maluf, R. e Menezes, F. **Cahier sécurité alimentaire.** Paris: FPH, 2001.
- Maluf, R. **Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília/DF: CONSEA, Presidência da República, 2005.
- Marenco, A. **Path-dependency, instituições políticas e reformas eleitorais em perspectiva comparada.** In: Encontro da ABCP, 5º. Belo Horizonte/MG, 2006. Trabalho apresentado: Sessão Temática Reforma do Estado e o Desenho das Instituições.
- Marques, E.C. **Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos.** Bib: Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. Rio de Janeiro/RJ: nº 43, 1997.
- Menicucci, Telma M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória.** Belo Horizonte/MG: FAFICH/UFMG, 2003.
- Meny, I e Thoenig, J. **Las Políticas Públicas.** Barcelona: Editora Ariel AS, 1992.
- Nabuco, M. R. **Cidadania Alimentar.** SMAB/PBH. Belo Horizonte, 1996.
- Nabuco, M.R. e Souky, L. G. **Segurança Alimentar.** Modulo II. CEDEPLAR. FACE. UFMG. Belo Horizonte/MG, 2004.
- Pessanha, Lavínia, D. R. (2002) **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas Para a Garantia do Direito ao Alimento.** IPEA, Rio de Janeiro/RJ.
- Pierson, P. *World Politics.* Vol. 45, nº 4, July 1993.
- Pierson, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment.* Cambridge: University Press, 1994.

- Pires, R.R.C. **Orçamento Participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte.** Belo Horizonte/MG: Fundação João Pinheiro, 2002.
- Saboia, J. **Salário Mínimo: a experiência brasileira.** São Paulo/SP: Coleção Universidade Livre, 1985.
- 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.** São Paulo/SP: FGV/Ford, 2000 (Programa Gestão Pública e Cidadania)
- Santos, Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 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, 1993.
- Santos, Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 160*, de 12//12/94. Estabelece a composição de órgãos básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos e dá outras providências, 1994.
- Santos, Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Abastecimento (SEAB). **SEAB em Dados e Fatos.** Santos/SP, 1994.
- Tartaglia, J.C. Desenvolvimento, fome e segurança alimentar. *In:* Galeazzi M. A.. M.(org.). **Segurança alimentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas.** São Paulo/SP: Mercado de Letras, 1996.
- Teixeira, M. Política municipal de abastecimento e segurança alimentar de Belo Horizonte. *In:* Camarotti, I e Spink, P. **Redução da pobreza e dinâmicas locais.** São Paulo/SP: Editora FGV, 2001 (Coleção FGV Prática).
- Valente, F.L. *et all.* **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil.** Campinas/SP: NEPA/UNICAMP, 1996 (Cadernos de Debate, v.4).
- Vasconcelos, F.F.A.G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.** Revista de Nutrição. Campinas/SP: v.18, nº 4, 2005.