

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E  
SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

O município na gestão de políticas locais de  
segurança alimentar: regulação de mercado e  
assistência alimentar em Belo Horizonte

Luiz Antonio Staub Mafra

2004



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O MUNICÍPIO NA GESTÃO DE POLÍTICAS LOCAIS DE  
SEGURANÇA ALIMENTAR: REGULAÇÃO DE MERCADO  
E ASSISTÊNCIA ALIMENTAR EM BELO HORIZONTE**

**LUIZ ANTONIO STAUB MAFRA**

Sob a Orientação do Professor  
**Renato Sérgio Jamil Maluf**

Tese submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau de  
**Magister Scientiae** em  
Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade. Área de concentração:  
Desenvolvimento e Agricultura.

Rio de Janeiro, RJ  
Fevereiro de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

LUIZ ANTONIO STAUB MAFRA

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Concentração em Desenvolvimento e Agricultura, como requisito parcial para obtenção do grau de Magister Scientiae, em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

---

Renato Sérgio Jamil Maluf, Ph.D., Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade

---

Luciene Burlandy, Doutora, Universidade Federal Fluminense

---

Nelson Giordano Delgado, Doutor, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade

## **Dedicatória**

Dedico esta dissertação à minha família, pelo apoio que tive em toda minha trajetória e que tanto me encorajou nos momentos mais difíceis, em especial à minha mãe Eyna que esteve presente quase que diariamente mesmo com toda a distância que nos separava; à Taís e ao Edson, responsáveis por boa parte da minha formação profissional, que sempre os tive como referência de vida e sem os quais seria difícil imaginar conquistas tão importantes como esta;

E, à minha mais nova família. À D. Maria, pela sua dedicação e carinho tão acolhedores. À minha companheira Flávia, uma das maiores incentivadoras e quem propiciou um novo projeto de vida e, ao nosso filho Lucas, que trouxe muita luz e alegria à nossas vidas.

## **Agradecimentos**

Seria muito difícil mencionar todos aqueles que colaboraram com este trabalho sem o risco de cometer injustiças, mesmo assim gostaria de agradecer, inicialmente, ao meu orientador Renato Maluf, não só pela orientação acadêmica, mas principalmente por seus escritos que me inspiraram tratar do tema antes mesmo de conhecê-lo pessoalmente.

Ao CPDA, professores e colegas de turma que colaboraram na apreciação crítica do projeto inicial e ao CNPQ, que financiou parte desta pesquisa.

À todos da Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte; em especial ao Secretário Rogério Colombini, pela transparência e abertura com que nos recebeu; à Adriana Aranha pela disposição na apresentação da Secretaria e pelas informações disponibilizadas; à Moisés Machado, cujas entrevistas foram cruciais para o aprimoramento deste trabalho; à Ângela Khouri e Roberto Lima Vieira pela presteza em nos acompanhar aos equipamentos.

À Maria Regina Nabuco, pelas entrevistas concedidas; à Altivo Cunha que disponibilizou várias informações sobre a segurança alimentar no município.

Enfim, o agradecimento à todos aqueles que acompanharam, não apenas durante a trajetória deste curso, contribuindo direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

# **O MUNICÍPIO NA GESTÃO DE POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: REGULAÇÃO DE MERCADO E ASSISTÊNCIA ALIMENTAR EM BELO HORIZONTE**

1. Introdução.....	1
<b>CAPÍTULO I: POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: POSSIBILIDADES E LIMITES NA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>5</b>
1. Introdução.....	5
2. Segurança alimentar e nutricional: da disponibilidade física dos alimentos ao direito à alimentação .....	6
3. Pobreza e o acesso à alimentação: condicionantes para a segurança alimentar .....	9
4. Segurança alimentar como 'objeto' de políticas públicas .....	13
4.1 O desmantelamento das estruturas de abastecimento do país e as funções dos governos municipais na regulação do mercado varejista de alimentos .....	15
4.2 Descentralização e a gestão local dos programas sociais.....	19
<b>CAPÍTULO 2 - ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR: TRAJETÓRIAS DA POLÍTICA PÚBLICA EM BELO HORIZONTE.....</b>	<b>22</b>
1. Introdução.....	22
2. Caracterização de Belo Horizonte.....	22
3. Mudanças político-institucionais na área alimentar de Belo Horizonte: do abastecimento à implementação da política de segurança alimentar .....	29
3.1 Estrutura organizacional da SMAB .....	33
4. Programas desenvolvidos pela SMAB .....	37
4.1 Produção e venda direta ao consumidor.....	39
4.2 Programas de regulação de mercado.....	40
4.2.1 Projeto Abastecer.....	40
4.2.2 Comboio do trabalhador .....	46
4.2.3 Resultados alcançados na política de regulação e monitoramento de preços dos alimentos .....	47
4.3 Programas de assistência à alimentação .....	50
4.3.1 Projeto de Alimentação Escolar .....	51
4.3.2 Resultados alcançados no Projeto de Alimentação Escolar.....	53
<b>CAPÍTULO 3 – ARTICULAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERSETORIAIS: CAMINHOS PARA AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO NAS POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>59</b>
1. Introdução.....	59
2. Articulação institucional e intersetorial nos programas de regulação de mercados e assistência alimentar da SMAB .....	59
2.1 As articulações nos programas de regulação de mercado .....	62
2.2 Articulações nos programas de assistência alimentar .....	64
3. Políticas focalizadas e universais: combinação de dois princípios para maior efetividade da política de segurança alimentar em BH.....	66
4. Considerações finais.....	68
4.1 Perspectivas para os programas de regulação de mercado: Projeto Abastecer ....	71
4.2 Perspectivas para o Programa de Assistência Alimentar: Projeto de Alimentação Escolar .....	72
<b>5. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>74</b>

## RESUMO

MAFRA, Luiz Antonio Staub. O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2004. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

Diversos fatores influenciam a implementação de políticas locais de segurança alimentar, dentre eles estão o processo de descentralização das políticas sociais e o abandono das estruturas de abastecimento e de intervenção no mercado de alimentos, que antes eram promovidas pelo governo federal. Estes fatores pressionaram ainda mais as administrações municipais a implementarem políticas públicas visando melhorar o acesso da população à alimentos em quantidade e qualidade suficientes para o seu desenvolvimento. Desta forma, a noção de segurança alimentar vem sendo adotada como um princípio orientador de políticas locais na área alimentar, permitindo uma ação mais ampla para superar os problemas que marcavam as políticas desenvolvidas nesta área como seu caráter volátil, fragmentado e setorial. Assim, esta dissertação se propôs a pesquisar a implementação da política de segurança alimentar no município de Belo Horizonte (MG) analisando os fatores mais relevantes que influenciam a institucionalização e afetam o desenvolvimento de programas locais de segurança alimentar, utilizado-se como base do estudo projetos Abastecer e Alimentação Escolar respectivamente integrantes dos programas de regulação de mercado e de assistência alimentar. Os resultados da pesquisa demonstram que o município pode se configurar como um espaço privilegiado na gestão de políticas locais de segurança alimentar, sendo que os principais fatores que contribuíram para a implementação da política de segurança alimentar no caso estudado foram: a concepção inicial do projeto, que introduziu a garantia do direito à alimentação dos cidadãos e a integração de políticas que estavam dispersas em outros setores da administração municipal; a inovação no gerenciamento das políticas implementadas, superando barreiras operacionais e aumentando a eficiência na aquisição de gêneros alimentícios e na articulação com os parceiros privados; e também, a continuidade e manutenção dos programas pelas diversas administrações pelas quais o município passou, permitindo que nestes dez anos esta política fosse aprimorada. Por outro lado, a política de segurança alimentar em Belo Horizonte, no que se refere aos programas de regulação de mercado, sofre algumas dificuldades no sentido ampliar os equipamentos públicos por falta de espaços devido ao alto grau de urbanização do município e, com relação aos programas de assistência alimentar, a principal restrição é a disponibilidade de recursos, que afetam tanto o número de famílias beneficiadas como também a quantidade de alimentos distribuídos e o aporte nutricional disponibilizado a estas famílias.

Palavras chave: Segurança alimentar, políticas públicas, gestão municipal.

## **ABSTRACT**

MAFRA, Luiz Antônio Staub. The county in the management of local food safety policies: market regulation and food assistance in Belo Horizonte. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2004. (Dissertation, Master Science in Development, Agriculture and Society – Graduation Course in Development, Agriculture and Society).

Many factors influence the implementation of local food security policies, such as the social policies decentralization process and the abandonment of the supply and intervention structures in the food market, which were promoted by the federal government. This increased the pressure on the county administration for the implementation of public policies with the objective of improving the population's access to food in enough quantity and quality for their development. Therefore, the notion of food safety has been adopted as an orientation principle for local food policies, allowing a broader action to overcome the problems that marked the policies developed in this area, such as its volatile, fragmented and sectorial character. Hence, this dissertation had the objective of studying the food safety policy implementation in the county of Belo Horizonte-MG. The most relevant factors that influence the institutionalization and affect the development of local food safety programs were analyzed. The “Abastecer” and “Alimentação Escolar” projects, respectively from the market regulation and food assistance programs, were used as a basis. The results show that the county can be configured as a privileged space in the management of local food safety policies. The main factors that contributed for the implementation of the food safety policy in the case that was studied were: project's initial conception, that introduced the guarantee of the citizens' right to alimentation and the integration of policies that were disperse in other county management sectors; innovation in the management of the implemented policies, overcoming operational barriers and increasing food acquisition and articulation with private partners efficiency; and, the fact that the many county administrations continued and maintained the programs, so that in these ten years this policy was improved. On the other hand, food safety policy in Belo Horizonte, in relation to market regulation programs, suffers some difficulties to enlarge public equipment due to a lack of space as a consequence of the high degree of urbanization of the county. And, in relation to the food assistance programs, the main restriction is resource availability, which affects the number of families that are benefited, the quantity of food distributed and the nutritional supply available to these families.

Key words: Food safety, public policies, county management.



# **O MUNICÍPIO NA GESTÃO DE POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: REGULAÇÃO DE MERCADO E ASSISTÊNCIA ALIMENTAR EM BELO HORIZONTE**

## **1. Introdução**

Os problemas de fome e desnutrição da população têm sido amplamente debatidos e figuram como uma das prioridades na agenda política nacional. A sociedade está se sensibilizando para o problema e vêm pressionando governos e lideranças políticas por soluções na área alimentar. Esta mobilização ganhou maiores impulsos depois da divulgação dos números do “Mapa da Fome” publicado pelo IPEA, o qual apontava 50 milhões de brasileiro em situação de pobreza.

Mas, pensar em segurança alimentar no Brasil é diferente do que é visto em outros países (como os países africanos) que passam pelo flagelo de guerras, catástrofes e restrições naturais prolongadas e uma situação de miséria generalizada. Aqui, pelo contrário, o flagelo de significativa parcela da população, convive com abundância na produção de alimentos, desperdícios e a riqueza. Este convívio se dá muitas vezes de forma passiva e até mesmo oculta na sociedade.

As políticas públicas direcionadas para área alimentar, muito criticadas por prevalecer interesses particularistas (clientelismo e patrimonialismo), vêm enfrentando muitos desafios e mudanças institucionais para atender à crescente demanda pelos serviços públicos. Dentre essas mudanças, o processo de descentralização, ocorrido a partir da promulgação da Constituição de 1988, atribuiu diversas responsabilidades aos municípios, entre as quais a gestão de várias políticas sociais, como nos casos de políticas de combate à fome e à desnutrição.

Desta forma, municípios<sup>1</sup> constituem-se num espaço privilegiado – apesar de suas limitações – para a implementação das políticas de segurança alimentar, seja pelo abandono, por parte do governo federal, de boa parte das políticas de abastecimento, pelo processo de descentralização observado especialmente nas políticas sociais ou mesmo pela proximidade com as populações mais vulneráveis à carência alimentar.

Assim, alguns municípios começam a adotar o princípio da segurança alimentar como orientador de suas políticas. A partir de 1993, Belo Horizonte desenvolveu uma série de programas que foram incorporados com a introdução da temática de segurança alimentar. As ações abrangem as principais fases do sistema agroalimentar: produção, distribuição e consumo; elas envolvem desde o estímulo à produção de alimentos básicos com populações de bairros periféricos e também por agricultores de outros municípios; ações de regulação nos mercados atacadista e varejista, além da promoção do consumo de alimentos mais saudáveis e no atendimento a grupos de populações específicos, que são aqueles mais afetados por problemas alimentares.

Há dez anos, a maioria dos programas vem sendo mantida em Belo Horizonte, demonstrando que as idéias e as regras foram incorporadas pelas comunidades técnicas, políticas e sociais do município. Este fato sinaliza uma diferenciação entre outros municípios que sofrem com problemas de mudanças drásticas ou até mesmo de interrupção dos programas, na maioria das vezes por incompatibilidade na sucessão de diferentes administrações municipais. Após estes dez anos de gestão, alguns indicadores demonstram mudanças no hábito de consumo, aumentando a quantidade de hortigranjeiros consumidos e alcançando um expressivo volume de alimentos que

---

<sup>1</sup> No Brasil existem 5.507 municípios (MELLO, 2001),

passam pelos projetos e facilitam o acesso da população a alimentos de melhor qualidade, a custos menores ou, ainda sem nenhum custo, dependendo do tipo do programa.

Embora houvesse no início um quadro econômico e social que demandava a implementação deste tipo de política - os preços da cesta básica em Belo Horizonte no início dos anos 1990 estavam entre os mais altos do país, a população se ressentia dos efeitos negativos das políticas econômicas e as dificuldades para adquirir os alimentos -, os processos de implementação não se deram de maneira natural e sem embates políticos. Mas, um dos principais fatores que colaboraram com estes resultados foi a capacidade da SMAB<sup>2</sup> em promover a articulação institucional e intersetorial, envolvendo os parceiros e colaboradores em torno de um projeto em comum de segurança alimentar. Estas parcerias foram fundamentais para que os projetos alcançassem a dimensão na qual chegaram. Nesse sentido, CUNHA (2000) destaca que a SMAB construiu uma relação diversificada de parcerias e articulações interinstitucionais que envolve a co-participação no financiamento de diversos programas, bem como a gestão partilhada.

Por isso, esta dissertação se propõe a estudar os fatores mais relevantes que influenciaram a institucionalização e afetaram o desenvolvimento dos programas locais de segurança alimentar em Belo Horizonte. A pesquisa escolheu como objetos de análise o Projeto Abastecer (Programa de Regulação de Mercado) e o Projeto de Alimentação Escolar (Programa de Assistência Alimentar), desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Abastecimento daquele município.

Os motivos que levaram à realização deste estudo se devem à percepção da dificuldade encontrada por outros municípios<sup>3</sup> para estabelecerem políticas na área alimentar que fossem capazes de perdurar além daquele momento instantâneo de euforia quando da distribuição de alimentos ou da inauguração de algum tipo de equipamento municipal. Apesar das diversas possibilidades de criação de políticas articuladas com a realidade local, muitas das experiências verificadas ainda sofriam de alguns vícios da administração pública no Brasil, como o patrimonialismo e clientelismo. Belo Horizonte constitui-se num caso relevante em virtude do seu pioneirismo na adoção do princípio da segurança alimentar na implementação de políticas públicas na área alimentar.

O presente estudo visa também contribuir no plano conceitual da segurança alimentar ao investigar *in loco* como se manifestam e como as dificuldades são enfrentadas na implementação de ações com este enfoque. Isto traz à tona um recurso utilizado nas ciências sociais que é a análise da relação entre os atores, o que contribui na identificação e compreensão dos interesses envolvidos e dos conflitos existentes. Este tipo de análise pode ser aplicável especialmente na abordagem de segurança alimentar, pois a adoção desta noção implica inexoravelmente na integração de políticas e em articulações setoriais e institucionais.

Procurou-se reconstruir a realidade da implementação de uma política a partir da perspectiva das discussões sobre segurança alimentar. Para isso foi preciso um primeiro contato com o objeto de estudo para uma pesquisa mais exploratória e a identificação das ações que seriam analisadas. Diante da complexidade e amplitude que envolve o tema foi preciso fazer opções pelos caminhos a serem tomados e os recortes a serem efetuados para poder ajustar o objeto de estudo dentro das limitações de uma dissertação de mestrado, como tempo, recursos financeiros e também para não tornar-se um trabalho demasiadamente extenso e descritivo. Assim, condensar as informações torna-

---

<sup>2</sup> Secretaria Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte

<sup>3</sup> Especialmente em Guarulhos (SP) e em cidades menores no interior de Minas Gerais.

se um exercício, se não perigoso, um tanto quanto arriscado, pois privilegiar alguns fatores em detrimento de outros pode ocasionar perdas irreparáveis.

Dentre outras experiências, foi escolhido o caso da Secretaria Municipal de Belo Horizonte (SMAB) por apresentar expressivos resultados em seus programas de alimentação para a população e também por ter adotado o princípio da Segurança Alimentar como orientador na formulação de suas políticas de forma pioneira no país. Além disso, como se poderá constatar adiante, há dez anos a SMAB vem consolidando sua política na área alimentar. Essa duração não poderia passar despercebida, pois é freqüente que programas públicos sofram problemas de descontinuidade<sup>4</sup> a cada mudança de administração. Com isso, geralmente perde-se, além da experiência em si, a possibilidade de se caracterizar uma trajetória com perspectivas de longo prazo.

Para a realização da pesquisa foram selecionados dois projetos para o estudo de caso, que permitiram centrar as análises por meio de uma experiência empírica. Os projetos foram o Abastecer e a Alimentação Escolar por representarem as principais linhas de atuação da SMAB: a de regulação de mercados e a gestão de projetos na área de assistência alimentar, respectivamente. Além disso, são os programas que estão desde o início da criação da Secretaria e, se não foram a origem de outros programas, com certeza abriram caminho para a construção dos projetos desenvolvidos posteriormente.

Durante o transcorrer dos trabalhos de campo houve a percepção de que, para uma visão mais abrangente da discussão da noção de segurança alimentar no município, seria necessário abordar, mesmo que de forma sintética, outros programas para demonstrar como o direcionamento das políticas em função das diferentes necessidades da população pode nortear novas políticas, aproveitando, sem maiores investimentos, os recursos e estruturas existentes.

A relação da cidade de Belo Horizonte com a questão alimentar precede a política atualmente em vigor. Não vamos retroceder no tempo para fazer um resgate histórico de todas as experiências vivenciadas pelo município, mas apenas destacar aquelas que sejam fundamentais no contexto do presente trabalho. Assim, o período de referência é a partir de 1993, quando se inicia a implementação da política na área alimentar no município pautada sob os princípios da segurança alimentar; mas, obviamente serão necessárias algumas considerações pontuais sobre períodos anteriores.

Um dos pressupostos básicos contidos nesta pesquisa é o de que a articulação institucional, entre o poder público municipal e os agentes locais e as articulações intersetoriais constituem-se como um dos os principais elementos que contribuem para a institucionalização das políticas locais de segurança alimentar. Esta leitura também pretende mostrar que, mesmo havendo mudança nas administrações municipais, é possível dar continuidade às políticas sem que haja prejuízos para a população quanto ao atendimento dos serviços prestados. Nestes termos, procurou-se dar ênfase **aos processos** que foram construídos em torno da política de abastecimento e segurança alimentar em Belo Horizonte, ou seja os laços criados, os interesses envolvidos e as disputas que estão em jogo na implementação da política local de segurança alimentar, bem como alguns dos **resultados** obtidos com esta experiência.

A pesquisa de campo apoiou-se em grande medida nas entrevistas feitas com funcionários da SMAB (ver relação no anexo 1), em especial as gerências dos projetos em estudo, permissionários de equipamentos públicos e também em entrevistas informais com seus funcionários. Além disso, foram visitados os equipamentos do

---

<sup>4</sup> Sobre isto CUNHA (2000) caracteriza as políticas locais de segurança alimentar tradicionalmente como de caráter volátil e mandatário.

projeto Abastecer e Comboio do Trabalhador. Outras fontes de pesquisa igualmente importantes foram os dados secundários obtidos na SMAB e os documentos e artigos produzidos a partir da experiência da Secretaria, destacando-se o trabalho de pesquisa desenvolvido por COELHO et al. (1996), na qual uma equipe de sete pesquisadores, financiados por uma instituição canadense, realizou um estudo sob a ótica da governança e, a dissertação de mestrado de ARANHA (2000), que avalia os programas no período de 1993 a 1999.

Para se alcançar um estado de segurança alimentar é preciso que os programas minimizem o aspecto volátil que caracteriza as políticas públicas nesta área. Dessa forma, procurou-se explorar entre os agentes entrevistados, suas percepções sobre os principais fatores na articulação entre os agentes que propiciaram a institucionalização das políticas e os resultados alcançados. Institucionalização é compreendida aqui como um conjunto de regras, regulamentos e práticas que são assimilados na vida cotidiana das pessoas que, no caso, estão envolvidas com o processo de implementação da política de segurança alimentar.

Apesar desta pesquisa não ter como objetivo principal a verificação do grau de replicabilidade da experiência em BH para outros municípios, muitas das informações poderão servir como uma reflexão para que outras administrações municipais possam utilizar-se da experiência analisada. Mas, mesmo que alguns fatores sejam comuns a outros municípios, é importante frisar que existem características que são extremamente particulares ao caso do município estudado, o que demonstra ainda mais que as experiências dependem, de fato, das condições locais, das capacidades instaladas e também da vontade de políticos locais, para aplicar as ferramentas disponíveis na implementação de políticas de segurança alimentar. Esta pesquisa teve foco numa dimensão mais estatal, compreendendo que políticas de segurança alimentar devem ser – ainda que não exclusivamente – uma responsabilidade essencialmente assumida pelo estado.

O texto encontra-se dividido em três partes. No primeiro capítulo, analisam-se as implicações da adoção da segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas na área alimentar, onde a atribuição de garantir uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes para o completo desenvolvimento humano deve ser uma responsabilidade da qual o estado não pode se eximir. Serão abordadas ainda as limitações para a esfera local assumir tal responsabilidade. No capítulo II, procurou-se elaborar uma descrição sintética dos programas, evidenciando as articulações e os impasses para a construção dos programas, bem como da política como um todo em Belo Horizonte. No capítulo final é feita uma abordagem de como a articulação com os agentes envolvidos nos projetos permitiu uma ampliação do atendimento dos projetos aos beneficiários, mesmo com as limitações inerentes ao serviço público. Dessa forma, a focalização e a universalização são relativizados, tendo em vista as possibilidades de articulação no sentido de potencializar as ações do estado. Nas considerações finais, procura-se trazer à discussão os principais fatores que têm influenciado na institucionalização e manutenção dos programas que foram verificados na pesquisa. Notadamente destacam-se alguns aspectos como: a integração de diversas políticas que possuíam vínculos com a temática da segurança alimentar; a concepção do projeto, que desde seu início privilegiou a articulação setorial e institucional com diversos segmentos sociais privados e estatais no estabelecimento dos programas e em sua operacionalização; a construção de parcerias, as quais proporcionaram uma ampliação da atuação da Secretaria; a forma de gerenciamento dos programas, na qual permitiu que os resultados fossem constantemente monitorados e direcionados para melhorar o atendimento da população.

## **CAPÍTULO I: POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: POSSIBILIDADES E LIMITES NA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

### **1. Introdução**

A adoção do princípio da segurança alimentar como um orientador de políticas locais na área alimentar traz consigo possibilidades de ampliação do acesso da população a uma alimentação mais adequada, mas também traz implicações nos próprios limites de atuação dos municípios.

As esferas governamentais se diferenciam por suas atribuições, competências, recursos e por suas possibilidades de intervir nos problemas da sociedade. Mas, essas diferentes competências e atribuições podem contribuir de maneira complementar para a segurança alimentar.

Assim, os resultados alcançados pelos municípios, em termos de segurança alimentar, são limitados em grande parte pelas medidas estruturais (nas áreas de emprego, renda, investimentos, câmbio, etc.) adotadas pelo governo federal, bem como em sua co-responsabilidade na gestão dos programas sociais que lhes são repassados para gerenciarem. Tais resultados são limitados também, pela própria capacidade do município em gerenciar os programas.

Duas mudanças institucionais na gestão pública do Brasil contribuem para uma maior responsabilidade do município na implementação de políticas na área de regulação de mercado e na gestão das políticas sociais. A primeira se refere ao abandono das políticas de abastecimento pelo governo federal, (desativação de estruturas existentes como as da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB – e da Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL) que, apesar dos problemas de funcionamento, desempenhavam uma função reguladora do mercado de alimentos. Com este vácuo, criou-se um espaço onde os municípios podem, apesar de não suprir totalmente a deficiência da intervenção do governo federal, atuar com uma função de regulação do mercado local de alimentos.

Outra mudança que atribui maiores responsabilidades a serem desempenhadas pelos municípios na área alimentar, refere-se à gestão dos programas sociais que são promovidos pelo governo federal. Com a descentralização das políticas sociais – em especial da alimentação escolar –, a gestão passou a ser de responsabilidade dos municípios, mas muitas vezes, sem o devido suporte necessário à sua execução.

Dessa forma, o município vem a ser um espaço privilegiado para o desenvolvimento de políticas nestas áreas, embora com autonomia reduzida em alguns casos, pois é dependente da transferência de recursos da União, que nem sempre são suficientes para o andamento dos programas.

Portanto, neste capítulo, serão tratadas as questões relativas à evolução da discussão sobre segurança alimentar e, em seguida, serão abordadas as responsabilidades das esferas local e federal na construção de políticas de segurança alimentar, os problemas identificados para a implementação de uma política local de segurança alimentar e as possibilidades e alternativas para os municípios implementarem suas políticas.

## **2. Segurança alimentar e nutricional: da disponibilidade física dos alimentos ao direito à alimentação**

A noção de segurança alimentar tem sido aplicada recentemente nos mais variados temas referentes aos processos de produção, distribuição e consumo de alimentos. Embora o termo ‘segurança alimentar’ tenha surgido em meados do século XX, a preocupação com os problemas relacionados à disponibilidade de alimentos para a população perpassa toda a história da humanidade, não se tratando, evidentemente de um fenômeno apenas dos tempos modernos.

Entretanto, o surgimento e a utilização do termo segurança alimentar estiveram ligados às preocupações de estratégia nacional, especialmente para que, no caso de conflitos com outros países, não gerasse uma crise de desabastecimento interno. Dessa forma, as políticas se deram, a princípio, num sentido de maximizar a auto-suficiência na produção de alimentos, no controle e na manutenção de estoques para casos emergenciais. Mas, ao longo do tempo, a noção de segurança alimentar vem incorporando elementos que discutem a questão das diferenças sociais e seus impactos na acessibilidade aos alimentos.

O conceito de segurança alimentar nos países desenvolvidos, segundo CUNHA (1996), surgiu como uma referência básica de desenvolvimento econômico e social, baseada na disponibilidade interna de alimentos para a população. Conforme o autor, os países europeus e asiáticos, que atravessaram períodos de guerras prolongadas<sup>5</sup>, puseram em prática políticas de auto-suficiência alimentar visando uma ação coordenada sobre as etapas de produção agropecuária, distribuição e consumo alimentar. Nesse contexto, o alimento é enfocado como um bem nacional estratégico, tal como os insumos energéticos, como o petróleo ou energia elétrica. O que sobressai nesta concepção é o caráter de segurança estratégica vinculada à dimensão nacional.

Dessa forma, FRIEDMAN (apud PEREIRA, 1999) considera que o conceito de segurança alimentar se desenvolveu a partir da consolidação do regime alimentar mundial no período do pós-Guerra, com o estabelecimento de políticas agrícolas voltadas para garantir o abastecimento alimentar dos países.

A utilização do termo avança em relação à noção de abastecimento alimentar, cujos trabalhos e estudos desenvolvidos até então estiveram mais restritos aos fluxos dos alimentos - desde a produção até o consumo final, colocando em evidência mais o produto e a sua disponibilidade física. A noção de segurança alimentar assume uma perspectiva da relação do consumo e as dificuldades da população em acessar os alimentos. Com a introdução da noção de segurança alimentar, novos aspectos foram incorporados à temática do abastecimento alimentar, conferindo um significado mais amplo, preocupando-se não só com a disponibilidade física do alimento, mas também questionando as condições dos cidadãos em suprir suas necessidades alimentares e nutricionais.

Para LAVINAS & MALUF (1992), a noção de segurança alimentar possibilita redefinir, com maior pertinência e amplitude, o entendimento usual acerca do que é o abastecimento, além de resgatar um direito fundamental de todo indivíduo que é de estar protegido contra fome.

---

<sup>5</sup> Esta é uma outra característica que diferencia o Brasil de outros países: não passou por guerras prolongadas, nem por catástrofes naturais, nem quebra generalizada de safra.

MAXWELL (apud PEREIRA, 1999) identifica três importantes mudanças na conceituação de segurança alimentar ocorridas desde 1974 depois da Conferência Mundial sobre Alimentação (realizada pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) – não necessariamente sucessivas em termos cronológicos –, a saber:

- do nível global e nacional para o nível domiciliar (*household*) e individual;
- de uma perspectiva de alimentação imediata (*food first*) para uma perspectiva centrada na existência (*livelihood*) dos indivíduos;
- de indicadores objetivos para uma percepção subjetiva.

No final da década de 1980 e início dos anos 90, observa-se mais uma modificação no conceito de segurança alimentar. Incorporam-se ao mesmo tempo as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente), de qualidade do alimento (nutricional<sup>6</sup>, biológica, sanitária e tecnológica) e do balanceamento da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos em questão (VALENTE, 2002).

A preocupação com os valores nutricionais específicos dos alimentos tem sido objeto de diversas iniciativas associadas à disponibilidade de nutrientes essenciais, como vitaminas, proteínas, micronutrientes e fibras, ou a ausência de componentes nocivos à saúde, como gorduras e açúcares. A valorização da abordagem dos alimentos naturais (ou “*healthy food*”) envolve a ênfase na acessibilidade aos nutrientes essenciais e problematiza a questão da chamada ‘fome oculta’, incidente em segmentos da população que, apesar de ter acesso a um número de calorias suficiente, apresenta déficit de nutrientes essenciais, como proteínas, vitaminas ou micronutrientes. Alguns pesquisadores e especialistas do campo de nutrição têm se referido à questão como “segurança nutricional”. Nota-se que esta ênfase aproxima-se da questão de *food security* na medida em que pressupõe a equidade de acesso aos nutrientes essenciais, de forma que as políticas e ações orientadas para atender a esta questão se assemelham ou complementam aquelas típicas de *food security*, enfatizando a disponibilidade e acessibilidade de proteínas de origem animal (carnes e leite) e vitaminas e outros nutrientes, como no caso de frutas e legumes (CUNHA & LEMOS, 1997).

Além dessa ênfase, CUNHA & LEMOS (1997) destacam também que a questão da alimentação saudável está relacionada aos hábitos alimentares urbanos; com a preocupação de fornecimento de alimentos com qualidades nutricionais associados a hábitos saudáveis, como baixos teores de colesterol, gorduras e açúcares; de produtos com ausência de nutrientes potencialmente cancerígenos, alimentos ricos em fibras, etc. Uma outra ênfase refere-se à disponibilidade de alimentos para demandas nutricionais específicas dos indivíduos em situações de vulnerabilidade biológica, como é o caso de nutrízes, gestantes e crianças, ou portadores de enfermidades específicas como diabéticos, alérgicos a determinados nutrientes, etc.

Nos países da Comunidade Econômica Européia, Japão e Estados Unidos foram implementadas políticas de larga abrangência envolvendo ações de apoio aos vários

---

<sup>6</sup> VALENTE (2002) ressalta que alguns estudos recentes indicam a centralidade da questão nutricional para esta abordagem, reconhecendo um papel muito mais importante da desnutrição como causa coadjuvante da mortalidade de crianças menores de 5 anos. Estima-se que cerca de 25% das mortes neste grupo etário, no nordeste brasileiro, são associadas à desnutrição grave, enquanto outros 74% estariam associados a quadros de desnutrição leve e moderada, de muito maior prevalência, e que raramente são objeto de ações públicas. Ao mesmo tempo, seres humanos que sofreram carências nutricionais, do período crítico da concepção aos três anos, são muito mais propensos, na idade adulta, ao desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis, do que aqueles que foram bem nutridos.

setores responsáveis pela produção e distribuição interna de alimentos, que, segundo CUNHA (1996), priorizaram a sustentação econômica e social dos diversos grupos que estão envolvidos na produção alimentar, no fornecimento interno e na disponibilidade de alimentos para a população<sup>7</sup>.

A partir de um diagnóstico da insegurança alimentar, o qual apontava um déficit na produção de alimentos, iniciou-se a difusão de uma série de ações coordenadas internacionalmente com o intuito de promover o aumento da oferta nacional de alimentos em países menos desenvolvidos. Entretanto, o modelo de desenvolvimento agrícola da “Revolução Verde” apresentou resultados contraditórios. A elevação da produtividade e da produção agrícola não logrou a redução equivalente nos índices de desnutrição nacionais nos países em desenvolvimento (CUNHA, 1996).

Os esforços para aumentar a disponibilidade de alimentos e reduzir os preços ao consumidor não foram suficientes para garantir o acesso aos alimentos pelos grupos sociais mais vulneráveis à fome nos países de baixa renda. Nesse sentido, CUNHA (1996) observa que, para os grupos sociais abaixo da linha de pobreza, a redução do preço como elemento de acessibilidade não é suficiente para garantir o provimento de suas necessidades alimentares básicas.

Além dos problemas relacionados à produção, distribuição e consumo que interferem diretamente no acesso da população aos alimentos, confere-se ao termo ‘segurança alimentar’ um forte caráter político na relação da população com o alimento. Diversos autores reforçam a importância deste caráter no enfrentamento dos problemas relacionados à insuficiência alimentar das populações. DREZE & SEN (1989) consideram que a fome do mundo moderno é muito mais uma questão política, que poderia ser sanada pela decisão dos governos de garantir o direito ao acesso aos alimentos a todos os cidadãos por meio de políticas redistributivas que reduzissem as desigualdades entre diversos segmentos e estratos sociais.

PESSANHA (1998) também afirma que a insegurança alimentar é decorrente da deficiência nos arranjos institucionais que garantem a capacidade de acesso aos alimentos, gerando uma falha nos direitos de aquisição dos alimentos.

Diversas organizações sociais se apóiam no termo para reivindicar uma maior atenção das políticas públicas quanto à susceptibilidade da população em suprir suas necessidades alimentares. Essas discussões extrapolaram os círculos estatais, para, então, ganhar espaço nos debates em toda a sociedade. O documento brasileiro apresentado à Cúpula Mundial da Alimentação em 1996 definiu a Segurança Alimentar e Nutricional como sendo “*garantir a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana*”.

Organizações humanitárias também se mobilizam para assegurar que o indivíduo tenha o direito de se alimentar adequadamente. O direito à alimentação adequada é

---

<sup>7</sup> Reis (apud CUNHA 1996) aponta que, além da disponibilidade física da produção, estes países reconhecem as questões relativas às desigualdades nas oportunidades de obtenção de alimentos entre os vários grupos sociais. Uma série de programas sociais, que envolvem instrumentos de auxílio-desemprego, complementação de renda monetária e auxílio alimentação, como o programa de Food Stamps nos EUA, fecham o círculo das iniciativas de Segurança Alimentar em torno do eixo da disponibilidade e equidade (acesso universal) nacional dos alimentos.



considerado como um direito humano<sup>8</sup> básico, reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Pois, sem ele, não se pode nem discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à vida.

Entretanto, para LAVINAS & MALUF (1992), não houve suficiente pressão de grupos organizados para que fosse garantido o direito à alimentação. Por isso consideram que a Constituição, em seu capítulo sobre os direitos sociais, não o incluiu ao lado de outros como educação, saúde, trabalho, proteção à maternidade, assistência aos desamparados, etc. A única referência explícita é feita no Capítulo VII, ao tratar das crianças e dos adolescentes, onde aparece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes o direito à alimentação.

Dessa forma, ficam dispersadas as atribuições de garantir o direito à alimentação da população em geral. O não reconhecimento pelo estado de sua responsabilidade em garantir o direito à alimentação desloca o indivíduo de uma condição de cidadão, no sentido de ter direitos e deveres, para uma condição de consumidor, entendendo que este deverá suprir suas necessidades de alimentação, em princípio, por meio do mercado; esta perspectiva implica num problema maior quando se trata da população mais desprovida de recursos, e não se trata apenas de recursos materiais, pois geralmente é acompanhada da ausência de informações e de poder, que interferem diretamente no acesso a outros elementos essenciais à sua sobrevivência.

### **3. Pobreza e o acesso à alimentação: condicionantes para a segurança alimentar**

Quando o direito à alimentação não é garantido pelo estado, o cidadão encontra-se numa condição em que ele deve buscar suprir suas necessidades alimentares por meio dos mecanismos de mercado. Os direitos que passam a ser garantidos são os direitos do consumidor e não mais os direitos dos cidadãos, no sentido do estado garantir a alimentação da população, pelo menos daquelas mais vulneráveis, social e biologicamente.

Para SANTOS (2000), os processos contemporâneos de urbanização acelerada e concentradora, expansão do consumo em massa, o rápido crescimento econômico, contribuíram para a formação de um consumidor em lugar de cidadão. O homem-cidadão, isto é, o indivíduo como titular de deveres e direitos, não tem o mesmo peso nem o mesmo usufruto em função do lugar em que se encontra no espaço total. À medida que se vai descendo para a periferia (em termos de acessibilidade, e não em termos geográficos), as autoridades e as administrações com as quais se relacionam detêm cada vez menos o prestígio e os meios para uma ação eficaz e rápida. Dessa forma, cria-se uma diferenciação social, que reflete o tratamento do indivíduo na sociedade que, como consumidor, dispõe de direitos que podem ser acionados, inclusive legalmente – os chamados direitos do consumidor – mas, na condição de cidadão, o acesso a elementos básicos de sua sobrevivência pode ser extremamente difícil, dependendo da posição social que ocupa, havendo, inclusive, dificuldades de se obter informações quanto aos próprios direitos que lhes cabem.

---

<sup>8</sup> Direitos humanos são todos aqueles que os seres humanos têm, única e exclusivamente por terem nascido e serem parte da espécie humana. Estes direitos são inalienáveis e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Eles foram firmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, pela Assembléia Geral da ONU (VALENTE, 2002).

Este fato também é reforçado na formulação e na ordem de prioridades estabelecidas nas políticas públicas, nas quais SANTOS (2000) observa que o planejamento social parte de uma definição de recursos que é residual. Os reclamos de ordem social são atendidos com o que sobra de outras prioridades, as quais, de maneira geral, se incluem na órbita do econômico, do político, do militar e do estratégico. Por isso, as somas devotadas à educação, à saúde, à cultura e ao lazer estão sempre se reduzindo, enquanto aumentam as necessidades reais criadas pela pressão da modernidade. Os resultados são os déficits permanentes e crescentes nessas áreas. O raciocínio tem de ser invertido. Segundo o autor, o planejamento social não deve mais partir dessa alocação enviesada dos recursos, mas de uma explícita definição da cidadania concreta ou, em outras palavras, da lista efetiva dos direitos que constituem essa cidadania e poderão ser reclamados por qualquer indivíduo.

Esta diferenciação estabelecida entre o econômico e o social tem sido criticada pela importância dada ao primeiro – o econômico – e o papel secundário que é atribuído às questões sociais, principalmente nos países periféricos. Kliksberg (2001) acrescenta que o social tem sido reduzido a metas muito estreitas e construído uma institucionalidade social frágil em recursos e pessoal afastados dos altos níveis de decisão. O autor considera que muitos entendem as despesas feitas na área social como um “gasto social” mas, na verdade, trata-se de um investimento e apresenta altas taxas de retorno.

A prioridade concentrada no crescimento econômica foi justificada durante muito tempo, como sendo necessária para primeiro ‘fazer o bolo crescer’ para que depois ele pudesse ser dividido. Nesse sentido, Hirschman (1996) se opõe à idéia que se deva promover “uma coisa por vez”, como visto em muitos países da América Latina onde houve um crescimento econômico sem que fosse acompanhado de um crescimento equitativo da qualidade de vida da população. No Brasil, o argumento de primeiro fazer o bolo crescer para depois ser dividido provou que o momento da divisão sempre fica postergado. Os resultados das PNADs<sup>9</sup> (em 1998) apontam que cerca de 14% da população brasileira viviam em famílias com renda inferior à linha de indigência e 33% em famílias com renda inferior à linha de pobreza<sup>10</sup>. Desse modo, cerca de 21 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 50 milhões como pobres (BARROS, 2002).

Assim, não há necessariamente apenas uma prioridade a ser perseguida – o crescimento econômico. Hirschman (1996) e Sen (2000) compreendem que pode haver a adoção de ‘soluções abertas’, sem que haja uma única ‘solução salvadora’. Sen também entende que o desenvolvimento das liberdades substantivas<sup>11</sup> não tem de ser estabelecida *a posteriori*, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização.

Assim, é preciso criar mecanismos e políticas para facilitar o acesso da população a uma alimentação quantitativa e qualitativamente suficiente para o seu pleno desenvolvimento. A precariedade do acesso, que atinge uma significativa parcela da população no Brasil, ainda tem sido um dos maiores entraves para se alcançar um

---

<sup>9</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

<sup>10</sup> Para Romão (1991), qualquer estudo da pobreza tem algum conteúdo relativo, pois a privação resulta das forças que definem o contexto sócio-econômico em que ela ocorre, sendo julgada em termos comparativos dentro dos padrões sociais contemporâneos. Desse modo, a posição relativa da pessoa determina se ela deve ser considerada pobre ou não.

<sup>11</sup> Liberdade substantiva para Sen (2000) incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler, ter participação política, liberdade de expressão, etc.

estágio mais avançado no sentido da segurança alimentar. De forma mais geral, a questão da acessibilidade alimentar tem forte ligação com as diferenças sociais e econômicas que reforçam a concentração de riquezas e geram impactos negativos nas populações de mais baixa renda. Nesse sentido, VALENTE (2002) sugere que discussão de uma política pública de inclusão social e de combate à fome e à pobreza envolva a discussão de uma proposta mais abrangente que incorpore aspectos econômicos, macroeconômicos e sociais essenciais para a promoção do desenvolvimento do espaço local, com ampla participação da sociedade em todos os níveis para a superação da dicotomia entre o econômico e o social imposta pelo pensamento neoliberal.

A relação causal entre as políticas macroeconômicas e a pobreza não pode ser desprezada, especialmente se considerarmos que o acesso à alimentação vai depender das condições das pessoas em adquiri-la via mercados. Embora a renda seja considerada como um fator primordial e um dos mais evidentes nas dificuldades encontradas para o acesso à alimentação, essas dificuldades não se resumem a este único fator.

A importância do nível de renda é relativizado inicialmente pelo próprio preço dos alimentos, pois mesmo que o nível de renda seja considerado alto em comparação com outras regiões, o poder de compra e, conseqüentemente, o acesso aos alimentos poderiam estar comprometidos se os preços estivessem num patamar superior aos de outras regiões. Assim, ABRANCHES (1998) considera que o acesso refere-se não apenas aos níveis de renda em si mesmos, mas também ao poder de compra relativo, no contexto de um determinado padrão de consumo; à existência de mecanismos alternativos àqueles do mercado para obtenção desses bens e serviços e à elevação direta e/ou indireta da renda. Diz respeito, ainda, à disponibilidade real dos bens e serviços para esses segmentos sociais, a qual depende não só de sua produção (oferta) e de seus preços, mas também de como são distribuídos espacial e socialmente.

Além disso, ABRANCHES (1998) observa também que os novos produtos lançados no mercado têm como referência a renda média dos setores de maior poder de consumo e não a renda média da população, como ocorre nos países industriais avançados com perfis distributivos mais favoráveis. Isso significa que esses passam a ser mercados cativos dos segmentos mais ricos, por isso são mais rentáveis e atraentes. O resultado é a redução do acesso ao mercado das camadas de mais baixa renda, onerando mais fortemente seus orçamentos domésticos e aumentando seu grau de destituição, isto é, tornando ainda mais desfavorável a relação entre os recursos de que dispõem para transformar em meio de troca no mercado e o valor de troca das mercadorias de que necessitam.

Há também uma outra influência da pobreza sobre o acesso aos alimentos que não está ligada somente ao nível de renda. Como exemplo pode-se citar a falta de saneamento básico – característico das periferias urbanas – que pode provocar uma série de doenças (p. ex: diarreias, verminoses, parasitas, etc.) fazendo com que haja uma perda de peso corpóreo e acentuando ainda mais o estado de desnutrição. Dessa forma, aumenta a necessidade de uma alimentação melhor balanceada para repor a perda de peso e de nutrientes.

A falta de informações também agrava o problema do acesso da população aos alimentos, pois muitas vezes eles podem ser produzidos até mesmo em pequenos espaços urbanos; além disso, podem ser aproveitadas as folhas de tubérculos e raízes, sementes, entre outros alimentos que, apesar de conterem uma qualidade nutricional significativa, geralmente são desprezados no preparo das refeições.

Dessa forma, vem ganhando destaque a abordagem de Sen (2000), a qual lança luz sobre as capacidades das pessoas em realizar um conjunto de atividades ou, como é chamado por ele, de efetivações (ou *functioning*). Sen (2000) afirma que a fome

relaciona-se não só à produção de alimentos e à expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia e – até mesmo mais amplamente – com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Segundo ele, as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu intitlamento<sup>12</sup> sobre uma quantidade adequada de alimentos.

Três fatores determinam o intitlamento da família para Sen (2000): o primeiro é a dotação, ou a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que tenham um preço no mercado. Para boa parte da humanidade, a única dotação significativa é a força do trabalho. A segunda é a possibilidade de produção e seu uso, que envolve a utilização da tecnologia, conhecimentos e a relação entre terra e trabalho – por meio da agricultura. A terceira são as condições de trocas, ou seja, o potencial para comprar e vender bens e a determinação dos preços relativos a diferentes produtos.

Nessa perspectiva adotada por Sen (2000), a pobreza também está relacionada como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. Segundo o autor, a privação de capacidades elementares pode refletir em morte prematura, subnutrição, fome, analfabetismo e outras deficiências. Essas deficiências têm de ser analisadas à luz de informações demográficas, médicas e sociais, e não com base nas baixas rendas, pois esse critério às vezes nos revela pouquíssimo sobre o fenômeno.

Segundo Maluf (2000), a abordagem de Sen evoluiu na direção de definir desenvolvimento como liberdade, numa trajetória que esteve focada, inicialmente, na ausência de “titularidades” ou “habilitações” (*entitlements*) como causa da fome e da pobreza de indivíduos e coletividades e, posteriormente, no desenvolvimento como expansão das capacidades (*capabilities*) entendidas enquanto condição para que os indivíduos exerçam plenamente a liberdade de escolher os “modos de funcionar” (*functionings*), os modos de ser e de fazer (*doings and beings*) que tenham razões para valorizar.

Por esta perspectiva, pode-se entender a fome como uma privação da liberdade do indivíduo; para reverter este quadro é preciso ampliar as possibilidades de opções e escolhas dos indivíduos, não só com relação à alimentação, mas em todo o conjunto de suas necessidades. Assim, as políticas públicas poderiam ser orientadas em todo o seu conjunto no sentido de ampliar as possibilidades e opções de escolha para melhorar o acesso da população aos alimentos. Não precisaria ser somente por meio do aumento do nível de renda (apesar de ser fundamental), mas também incluir condições de acesso a informações, saneamento básico, educação, saúde, trabalho, etc.

---

<sup>12</sup> Para Sen (2000) o intitlamento de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de intitlamentos de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado dotação) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominados *entitlement de troca*). Uma pessoa passa fome quando seu intitlamento não inclui, no conjunto (que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir), nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimentos.

#### 4. Segurança alimentar como 'objeto' de políticas públicas

A formulação e implementação de políticas públicas envolvem, de maneira geral, aspectos relacionados à forma e atuação do Estado, bem como a disputas de interesses, seja pela manutenção ou ascensão ao poder, ou ainda pela obtenção de vantagens de grupos ou de pessoas em particular. As políticas na área alimentar também sofrem interferências e pressões de grupos, tanto para que ela se concretize como também para que os benefícios sejam apropriados por interesses particularistas.

Como verificado anteriormente, o problema da insegurança alimentar é, antes de tudo, um problema político<sup>13</sup>. Nesse sentido, WILSON (2002) considera que as fomes coletivas são a manifestação final do fracasso do governo em servir e proteger seus cidadãos e representam também uma ruptura na habilidade da comunidade para proteger-se a si mesma e para proteger seus membros mais frágeis. Esta afirmação de Wilson remete o problema da fome e da insegurança alimentar não só à capacidade do indivíduo em se alimentar mas também como um problema da sociedade e, principalmente do Estado, em garantir uma alimentação adequada à população, seja pelo funcionamento da economia ou como provedor direto às famílias que não conseguem o acesso via mercado.

É importante destacar que o funcionamento do Estado<sup>14</sup> é também reflexo dos anseios da sociedade e, de certa forma, suas prioridades são estabelecidas pela pressão popular e de grupos organizados, o que leva DREIFUSS (1993) a considerar que um estado moderno existe na forma de um complexo específico de ação humana coletiva, por meio da qual as ações de homens são governadas pelas suas crenças de que ele existe ou deveria existir.

Assim, a elaboração de políticas é permeada por focos de tensão e conflitos desde sua concepção até a implementação. Offe (1989) identifica dois tipos de racionalidade no processo de implantação de políticas. De um lado, a racionalidade intervencionista, que busca a satisfação ótima e abrangente do interesse manifesto da demanda política; de outro lado, a racionalidade canalizadora de demandas políticas, que age de modo a compatibilizar as demandas com os recursos disponíveis e obter resultados políticos razoáveis ou satisfatórios. Desse modo, as políticas conjunturais procurariam maximizar a adequação das respostas da política aos problemas da forma como surgem e aparecem na ordem do dia. As políticas estruturais são adotadas em resposta às condições de crise econômica e institucional.

As políticas na área alimentar tem também conexões com políticas em outras áreas, como visto anteriormente, notadamente as de caráter estrutural. No entanto, para

---

<sup>13</sup> Político, na concepção de WEBER (1999), compreende “a tentativa de participar no poder ou de influenciar a distribuição do poder, seja entre vários Estados, seja dentro de um Estado entre os grupos de pessoas que este abrange. Sempre se tem em mente que interesses de distribuição, conservação ou deslocamento de poder são decisivos para a solução daquela questão, condicionam aquela decisão ou determinam a esfera de ação daquele funcionário. Quem pratica política, reclama poder: poder como meio ao serviço de outros fins – ideais ou egoístas - ou poder ‘pelo próprio poder’, para deleitar-se com a sensação de prestígio que proporciona”.

<sup>14</sup> SANTOS (1997-1) observa que o dualismo Estado/sociedade é o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental. Contudo, este dualismo nunca foi inequívoco e, de fato, mostrou-se prenhe de contradições e sujeito a crises constantes. Segundo o autor, o princípio da separação entre Estado e sociedade civil engloba tanto a idéia de um Estado mínimo como de um Estado máximo, e a ação estatal é simultaneamente considerada como um inimigo potencial da liberdade individual e como a condição para o seu exercício. Assim, o Estado como realidade construída é a condição necessária da realidade espontânea da sociedade civil.

a definição das políticas para segurança alimentar, é especialmente importante serem implementadas as políticas conjunturais, ou seja, aquelas direcionadas para amenizar problemas que as políticas estruturais não conseguem solucionar em curto prazo. A combinação destas políticas é essencial numa perspectiva da segurança alimentar.

Entretanto, as políticas conjunturais (ou emergenciais) desenvolvidas pelo estado para a solução dos problemas de carência alimentar durante muito tempo estiveram marcadas pela apropriação de alguns grupos sociais e econômicos na distribuição de alimentos ou mesmo no controle de estoques governamentais para benefício próprio, seja em troca de votos ou na manutenção de seus lucros.

A adoção de políticas de segurança alimentar estabelece, portanto, estreita relação com as políticas estruturais e conjunturais, principalmente para o combate à pobreza e na promoção da equidade social. Para CUNHA & LEMOS (1996), ao considerar a questão da equidade, o conceito de segurança alimentar assume o caráter de direito fundamental, mais além do que um estado de bem-estar social. Esta passagem conceitual é importante, segundo o autor, porque envolve um redimensionamento da questão, passando da esfera nacional, ou coletiva, para a esfera individual. Envolve, portanto, o reconhecimento das diferenças entre os indivíduos na questão alimentar. Indivíduos que são biologicamente vulneráveis e têm necessidades nutricionais básicas específicas, como gestantes, nutrízes, crianças, idosos, diabéticos, enfermos, têm o direito de ter assegurado seu acesso aos alimentos que são necessários à sua condição. MALUF (1996) considera que, nas interpretações sobre a noção de segurança alimentar, ganhou força no Brasil a visão de que há um problema alimentar fortemente determinado pelo modelo de desenvolvimento prevalecente e que deve ser enfrentado como elemento estratégico para a construção de um futuro com maior grau de equidade social.

Entretanto, para Oliveira (2002), o conceito de segurança alimentar, que especifica a quantidade de alimentos consumidos diariamente e necessários a todas as pessoas para uma vida ativa e saudável e que enfatiza uma situação que garante em qualquer tempo que toda a população tenha os meios materiais e financeiros para obter os alimentos básicos de que necessita, não tem recebido a devida atenção de governantes e políticos. O contrário ocorre em outras áreas, como por exemplo, a preocupação generalizada para se garantir a disponibilidade de energia elétrica ou a existência de combustível para automóveis e máquinas em geral.

É importante a compreensão da equidade social não necessariamente como uma condição de igualdade nos padrões de consumo. Para MALUF (2000), as proposições que de algum modo sugerem a referida convergência dos que “têm menos” com os que “têm mais” são alvo da conhecida crítica da subordinação dos objetivos do desenvolvimento aos valores predominantes nas sociedades ocidentais industrializadas e com nível de renda elevado, resultando na adoção de estratégias tendentes a reproduzir os modelos econômicos e sociais daquelas sociedades. Essa crítica lança luz sobre o risco bastante grande de tomar a equidade social como sinônimo da generalização de um certo padrão de consumo ou estilo de vida, ao que se contrapõem tanto, ou cada vez mais valorizado, o respeito à diversidade, quanto os diagnósticos que concluem por ser insustentável em longo prazo o padrão de consumo vigente no mundo industrializado.

Mas, cabe ressaltar que a alimentação, embora não seja considerada como um ‘direito’ (no sentido jurídico) por alguns países, é uma necessidade elementar para a manutenção e reprodução social. Nessa perspectiva, SEN (2000) considera que a fome é a privação da liberdade básica de sobreviver, pois, sem se alimentar, o indivíduo não tem outra alternativa senão a fatalidade.

CUNHA (1996) acrescenta ainda que, ao envolver uma estreita lógica entre a base produtiva e a equidade de consumo, o conceito de segurança alimentar propicia uma importante convergência de interesses entre políticas consideradas como setoriais e políticas sociais, agregando a estas as iniciativas de natureza não governamental.

Esta natureza pública, não apenas como atribuição do Estado, é o espaço de ações que o conceito de segurança alimentar procura nuclear. A natureza pública ou social do conceito de segurança alimentar agrega uma série de visões e abordagens que expressam os interesses de grupos sociais e econômicos (CUNHA 1996).

Segurança alimentar significa assegurar a todos e a todo o momento o acesso - por aquisição ou produção própria - a uma alimentação de qualidade. Isso implica a adoção de políticas que, no seu conjunto, resultem na obtenção de uma disponibilidade agregada de alimentos que seja, simultaneamente, suficiente para incorporar os hoje excluídos do mercado e sustentável em longo prazo e com máxima estabilidade e autonomia (LAVINAS & MALUF, 1992).

Uma das implicações políticas do princípio de segurança alimentar é que se, por um lado, afirma a responsabilidade do poder público de intervir para proteger as famílias contra a fome ou contra a alimentação inadequada, por outro, legitima demandas neste sentido por parte da sociedade. Outra implicação política de tal princípio é que não pode prescindir da decisão governamental de intervir no mercado de forma a garantir padrões de produção, distribuição e de consumo adequados, articulados e acessíveis a toda a população (COELHO et al., 1996).

Dessa forma, mesmo que seja difícil a separação e o desvendamento dos reais interesses existentes por trás de uma política, em especial no que diz respeito ao atendimento de uma necessidade básica como a alimentação, é possível identificar, em alguns casos, que têm sido obtidos resultados que apontam para a institucionalização<sup>15</sup> de políticas que alcançam uma dimensão de mais longo prazo, ou seja, que haja clareza e transparência nas regras de acesso aos programas. Nestes processos, os municípios tem desempenhado uma importante função na formulação e implementação de políticas de SAN.

#### **4.1 O dismantelamento das estruturas de abastecimento do país e as funções dos governos municipais na regulação do mercado varejista de alimentos**

Enquanto o governo federal tem, predominantemente responsabilidade em garantir o funcionamento econômico do país (níveis de emprego, estabilidade da moeda, fluxo de alimentos, etc.), os governos sub-nacionais, ou especialmente as administrações municipais, possuem condições especiais para promover a segurança alimentar a partir dos recursos locais, ou seja, de sua capacidade em reagir diante dos problemas específicos afetos à sua realidade. Para isso, utilizam-se das oportunidades e potencialidades que se dão em função de sua proximidade, tanto dos grupos vulneráveis

---

<sup>15</sup> Instituição é um conjunto duradouro de idéias sobre como atingir metas reconhecidamente importantes na sociedade. Tal como a maioria dos aspectos da vida social, as instituições são experimentadas como externas aos indivíduos que delas participam. Mas são também moldadas e mudadas por essa participação.(JOHNSON,1997). Por sua vez, o dicionário Aurélio, considera como instituições: 1. Leis fundamentais que regem uma sociedade política; regime. 2. conjunto de estruturas sociais estabelecidas pela tradição, especialmente as relacionadas com a coisa pública. O'DONNELL entende por instituição *“pautas regularizadas de interação que são conhecidas, praticadas e regularmente aceitas (ainda que não necessariamente, aprovadas normativamente) por agentes sociais que mantêm a expectativa de seguir atuando conforme as regras e normas – formais e não formais – que regem estas pautas”*.

social e biologicamente à fome como também dos cidadãos, agentes econômicos, organizações sociais que podem se envolver mais diretamente nas ações locais.

Para COELHO et al. (1996), o município tem funções importantes a desempenhar numa política de abastecimento, embora na Constituição de 1988 a clareza deste papel tenha sido obscurecida pela indefinição de responsabilidades dos diferentes níveis de governo.

Dentre as principais funções que podem ser desempenhadas pelos municípios na área alimentar, destaca-se a intervenção nos mercados locais de alimentos, principalmente de hortigranjeiros e alimentos básicos. Mais do que uma possibilidade, trata-se hoje de uma necessidade a ser desenvolvida pelos municípios, haja vista as consequências do processo de desmonte das estruturas de abastecimento ocorridas no país.

No início da década de 1990, sob pressão internacional, a ideologia neoliberal<sup>16</sup> passou a ser introduzida com maior vigor nas políticas nacionais e a provocar mudanças profundas na economia. Para BATE (2003), embora as reformas de livre mercado tenham ajudado a diminuir a inflação para um dígito nos países da América Latina, seu efeito final no crescimento foi desalentador, provocando uma série de crises que deixaram a América Latina em sua pior recessão em décadas, com o crescimento da pobreza e do desemprego, fatores atribuídos ao “consenso de Washington”, um termo que se tornou sinônimo de neoliberalismo.

Paralelamente a essas pressões internacionais pela liberalização do mercado, no Brasil ocorreu uma série de mudanças, já prenunciadas pela Constituição de 1988 e, em meados da década de 1990, procedeu-se a uma série de privatizações, principalmente das estruturas produtivas e o enxugamento do aparato estatal com a intenção de reformar o Estado<sup>17</sup>.

Como não poderia escapar à regra, as estruturas de abastecimento de alimentos do país também foram afetadas. Segundo BRESSER PEREIRA<sup>18</sup> (1999), a reforma significaria reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas, por outro, lado implica também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.

Assim, o governo brasileiro passou a privatizar empresas estatais como forma de reduzir seu ‘peso’ e tamanho. Os grandes estoques de alimentos mantidos pelo Governo Federal foram reduzidos e outras agências estatais que atuavam na área de abastecimento alimentar foram desativadas. Para COUTO (2003), num contexto demarcado pela assunção do discurso de abertura econômica e liberalização de mercados, ampliou-se a ação do Estado em favor do livre-cambismo e da desregulação,

---

<sup>16</sup> Para NAVARRO (1991) a proposta de Reforma do Estado, de cunho neoliberal, se assenta nos seguintes eixos: a) corte dos gastos públicos; b) contenção do crédito; c) diminuição dos tributos sobre as empresas; d) retomada do equilíbrio orçamentário com a eliminação do déficit público e; e) redução da regulação sobre as empresas. De forma simplificada, pode-se dizer que, segundo a tese neoliberal, o aparelho de Estado e as atividades estatais devem ser reduzidos ao mínimo, existindo apenas para garantir o livre funcionamento das forças do mercado, deixando de ser uma esfera que disputa recursos escassos com o mercado. Nesta perspectiva, propõe-se também o *desmantelamento* do Estado do Bem-Estar. Este teria sido responsável, em função de suas características redistributivas, pela própria crise, ao retirar recursos de setores economicamente dinâmicos, destinando-os a setores apenas absorvedores de recursos (setor público, setores de baixa renda e segmentos populacionais improdutivos - idosos e doentes).

<sup>17</sup> A proposta de reforma do Estado foi remetida ao Congresso em 1995 e em 1996 foi publicado o Plano Diretor da Reforma Administrativa do aparelho do Estado.

<sup>18</sup> Bresser Pereira foi ministro da Administração e Reforma do Estado do governo FHC.



desativando-se progressivamente arenas regulatórias e o gerenciamento governamental da comercialização agrícola. Isto denotaria uma clara e explícita omissão do papel do estoque alimentar como instrumento para se prover o bem público.

A política governamental para os mercados agrícolas é também de liberalização e abertura externa. DELGADO (2000) considera que, com a introdução do Plano Real, a nova política para os mercados agrícolas de produtos da cesta básica persegue o objetivo da estabilização de preços finais, sem intervenções diretas mediante uso de estoques públicos nos mercados atacadistas. O mercado aberto é privilegiado à importação de “*commodities*”, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Esta orientação domina toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços de produção.

A política de abertura comercial, na forma em que esta operou a partir da estabilização monetária, resultou, de um lado, na pressão baixista sobre os preços agrícolas do produtor ao consumidor e, de outro lado, provocou a elevação significativa do coeficiente de bens importados da cesta básica. Estes dois movimentos não são aleatórios, mas refletem claramente a orientação externa da política comercial e macroeconômica pós-real. No primeiro caso, a queda de preços agrícolas corresponde a uma transferência indireta de renda, apropriada em parte pelos consumidores da cesta básica. Mas, por outro, este incremento relativo de renda real transmite-se, em termos de demanda efetiva, sob a forma de gastos monetários na aquisição de um subconjunto de bens-salários importados, proporcionalmente maior e relativamente mais barato (DELGADO, 2000).

Na busca pelo barateamento dos preços, notam-se também mudanças no mercado interno de alimentos. Para GALEAZZI (1993), houve mudança no quadro geral do mercado varejista no decorrer dos últimos anos. As grandes redes de supermercado expandiram-se para as periferias, adaptando-se aos consumidores de menor renda, a exemplo dos Mini-Boxes, e forçando os varejistas tradicionais a reduzir o diferencial de preços antes observado. Fatores como a verticalização das compras, a comercialização em grande escala, a flexibilidade gerencial e a rentabilidade das aplicações financeiras asseguraram às cadeias de supermercados vantagens comparativas em relação aos órgãos governamentais que, na ausência de subsídios diretos, perderam capacidade e competição no mercado dos alimentos básicos.

No entanto, a manutenção do setor público na área do abastecimento é defendida pela sua função reguladora e não pela sua capacidade competitiva. Ela tem importância estratégica do ponto de vista da segurança alimentar para a população como um todo, dos riscos da dependência exclusiva de setores oligopolizados e da necessidade de regular os preços dos gêneros essenciais para garantir o consumo da população de baixa renda. Não se trata, entretanto, de assumir diretamente as atividades de varejo, mas sim de garantir a presença governamental na formação e utilização adequada dos estoques, nas vendas no atacado diretamente nos bolsões de pobreza, na melhoria da infraestrutura, no controle da oferta e da qualidade e, até mesmo, na concessão de subsídio direto para grupos específicos em caráter assistencial (GALEAZZI, 1993).

Dessa maneira, LAVINAS & MALUF (1992) consideram indispensável recuperar a dimensão pública da questão alimentar, não só por se tratar de um direito social universal – apenas o ato de alimentar-se é individual, mas por exigir, para sua concretização, a regulação governamental das atividades econômicas que lhe são subjacentes. Regulação que pressupõe a retomada do crescimento econômico e a recuperação do poder de compra dos salários, bem como o aumento sustentado da produção *per capita* de alimentos. Segundo os autores, se deixado por conta do mercado, o abastecimento alimentar não aparece como uma questão central da

sociedade, nucleadora de um conjunto de instrumentos de intervenção. Ele mantém-se travestido num problema social de “alimentação”, alvo portanto dos famosos (e difamados) programas sociais compensatórios das “deficiências” do modelo econômico. Ocorre, no entanto, que a maioria da população brasileira tem acesso insuficiente aos alimentos básicos pelos mecanismos normais de mercado. Isto sugere que a idéia de ações compensatórias do Estado não se aplica nesse caso. Mesmo porque as persistentes desigualdades deste modelo tornaram permanentes e indispensáveis ações que deveriam ser provisórias e emergenciais. É fácil presumir, assim, os pífios efeitos de tais programas.

Para PRZERWORSKI (1999), a qualidade do desempenho do Estado depende da relação entre governos e agentes econômicos privados (regulação econômica), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização) e do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas possam permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induzir a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista.

A intervenção estatal pode ser melhor que a não-intervenção quando o desenho institucional permite que os governos intervenham na economia, quando os governos dispõem de alguma informação sobre os agentes privados, quando têm instrumentos legais ou fiscais para regular e quando a rede institucional permite que se firmem compromissos confiáveis (PRZERWORSKI, 1999).

Mesmo assim, nenhuma dessas condições assegura que a intervenção do Estado vise ao interesse público. PRZERWORSKI (1999) considera que própria capacidade do Estado de intervir transforma-o em alvo atraente para a influência dos interesses particulares e a própria capacidade de assumir compromissos abre espaço para o conluio. Logo, há bons motivos para supor que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da organização interna do Estado – em particular, das relações entre políticos e burocratas – e do desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos

Um imperativo da política de abastecimento e segurança alimentar é a de que, sem substituir a iniciativa privada, o Estado aprimore a sua capacidade “de intervir no mercado de alimentos, seja na indução da concorrência nos setores oligopolizados, seja na inibição de práticas especulativas presentes, sobremaneira nos mercados atacadistas de produtos agroalimentares” (LAVINAS & MALUF, 1992).

A política assim concebida desmistifica a visão neoliberal de crença na capacidade das leis de mercado, até então definidora das ações governamentais, e contrapõe-se, portanto, tanto à visão de que o jogo do mercado seria suficiente para promover um estado ótimo de abastecimento, quanto à idéia de que suas falhas podem ser compensadas, satisfatoriamente, pelas políticas sociais focalizadas. Ao contrário, asseguram Lavinias e Nabuco, “assumir econômica e politicamente a idéia de que um dos direitos básicos do cidadão é o acesso à alimentação de qualidade, nos níveis nutricionais adequados” amplia, mais do que restringe, o papel do Estado (LAVINAS & NABUCO, 1991).

## 4.2 Descentralização e a gestão local dos programas sociais

Ao mesmo tempo em que se verifica o distanciamento do governo federal das políticas de intervenção no mercado de alimentos, entra em cena um outro componente da agenda neoliberal e começa um movimento na esfera federal no sentido da descentralização. Mas, segundo GARCIA (1995), não como um meio para democratizar e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, como foi a tônica das discussões durante a Assembléia Constituinte e, em alguma medida na Constituição, em enunciados genéricos. Descentralizar passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas internas e externas, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção ao Estado mínimo. Agora, a descentralização é tomada como um quase sinônimo de municipalização. Em tudo que a prefeitura puder fazer bem, os governos Estadual e Federal não devem se intrometer. O município, por ser o território onde a ação estatal pode ganhar capilaridade e proximidade com a população, passa a ser o destinatário da descentralização.

Para FARAH (2001), a importância crescente da ação municipal na área social nos últimos anos pode ser atribuída, entre outros, aos seguintes fatores:

- transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social (cabe ressaltar que a autora se valeu da avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV);
- resposta a reivindicações da sociedade civil pela descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 1980;
- ênfase à descentralização na agenda de reforma de diferentes correntes políticas;
- aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhada a partir da Constituição de 1988;
- ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores multilaterais, os quais exercem influência sobre o planejamento das políticas governamentais no país;
- maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático;
- insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal e “necessidade”, portanto, de formulação de respostas no nível local.

LAVINAS & MALUF (1992) consideram que se a descentralização da ação governamental favorece uma maior democratização e transparência da gestão pública em geral e do abastecimento em particular, o fortalecimento da esfera municipal aparece como um pré-requisito indispensável para tanto. Na verdade, os municípios representam no Brasil de hoje um espaço privilegiado de resgate da cidadania. Seja porque permitem participação e controle populares mais diretos e sistemáticos da administração pública, seja porque garantem maior eficácia na identificação dos grupos sociais que devem constituir-se no público-alvo de intervenções específicas ou emergenciais.

Da mesma forma, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços (FARAH, 2001).

Mas, no processo de descentralização verificado no Brasil, não foram levadas em consideração, entre outras coisas, segundo GARCIA (1995), a enorme diversidade

espacial e populacional dos municípios brasileiros, a diferente capacidade operacional e administrativa dos governos municipais, as variações nas competências técnicas e executivas, os níveis de organização das comunidades, o grau de articulação entre a sociedade organizada e os governos locais. Os municípios com baixa densidade demográfica, por exemplo, têm problemas com a dispersão territorial, que implica numa maior dificuldade em atender à toda a população e também uma fraca capacidade técnica na implementação e gestão de políticas sociais. Nos municípios populosos, as dificuldades dizem respeito a administrar com eficiência as enormes e complexas estruturas requeridas para um atendimento satisfatório à maioria da população mais necessitada, quase sempre concentrada em uma extensa periferia urbana.

ARRETCHE (2000) chama a atenção para o fato de que a experiência com as políticas implementadas geram um conhecimento que dotam diferencialmente os diversos níveis de governo de “capacidade técnica”<sup>19</sup>. Portanto, em um processo de transferência de atribuições, a capacidade técnica instalada pode constituir-se em um fator diferenciador das possibilidades das agências ligadas a cada nível de governo assumirem o exercício de determinadas funções. O fato de que um dado nível de governo já disponha de tais recursos pode facilitar a transferência de atribuições, na medida em que minimiza os custos prováveis de sua assunção. Simetricamente, a ausência – ou insuficiência – de tais capacidades torna muito mais elevados os custos da descentralização, uma vez que aos custos da gestão acrescentar-se-iam os custos de instalação de tais recursos.

Além das diferenças regionais e de capacidade técnica que não foram devidamente consideradas na descentralização das políticas, LAVINAS & NABUCO (1996) avaliam que as ações e as políticas sociais na área alimentar foram pautadas pela falta de planejamento e pulverização dos recursos em projetos muitas vezes superpostos e não-complementares. Frequentemente, a preocupação com a eficácia política dos programas prevalece sobre o interesse coletivo. Em muitos casos, o aumento do número de beneficiários, com uma perspectiva de ganho político, significa diminuição do valor de benefícios per capita, colocando em risco a qualidade e os resultados. Por outro lado, as dificuldades para se atingir a população carente não são desprezíveis. A dispersão é grande e os mais necessitados não conseguem ser corretamente assistidos pelos serviços de saúde ou de ensino, estando quase sempre fora do mercado de trabalho.

Dessa forma, GOMES JR. (2002) entende que as diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar devem refletir, na orientação do arranjo de programas e ações desenvolvidas sob sua égide, o compromisso de operar articuladamente com outras políticas sociais, na direção do resgate da cidadania, confiscada à maioria da população, fortalecendo a organização popular, desbloqueando os limites institucionais que inibem e impedem a participação e controle dos cidadãos sobre seu próprio futuro.

MALUF (2001) observa que as políticas de segurança alimentar possuem interfaces evidentes com outras políticas implementadas nos municípios, de modo que a segurança alimentar passa a figurar ao lado dos outros objetivos nucleadores ou ordenadores das políticas e programas municipais. Ou seja, várias ações no âmbito municipal requerem a adequação ao objetivo da segurança alimentar de atividades que são desenvolvidas sob outros títulos pelos vários setores das administrações municipais. Uma outra questão citada pelo autor refere-se à necessidade de criar um espaço institucional para a coordenação das políticas e programas que tenha relação com o

---

<sup>19</sup> Esta diz respeito à forma como estão distribuídos entre os diferentes níveis de governo o conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializados necessários à gestão de cada política.

objetivo da segurança alimentar, espaço este que deve contar com a participação da sociedade na formulação e na implementação das ações voltadas para este objetivo.

A articulação entre os programas e ações que tenham como centro a busca das melhorias das condições de acesso permanente aos alimentos para todos os indivíduos deve ser uma das marcas principais dessa política. Em outros termos, a coordenação de todas as iniciativas das distintas áreas da administração pública municipal devem estar voltadas para o enfrentamento das decorrências resultantes do insuficiente consumo de alimento, sob a inspiração do conceito de segurança alimentar, superando a resistência dos “feudos” instalados na máquina pública, responsáveis pelo estreitamento que a visão de “clientela ou público-alvo” ocasiona. Com isso, deve-se buscar a construção de condições que permitam o desenvolvimento de vínculos de cumplicidade com a sociedade no enfrentamento da problemática da insegurança alimentar, apoiando suas iniciativas, politizando-se, orientando-as na direção do desafio representado pela conquista da cidadania (GOMES JR., 2002).

MALUF (2001) destaca cinco diretrizes que devem orientar a formulação de políticas municipais de segurança alimentar: a) promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos realizadas em bases socialmente eqüitativa; b) ampliar o acesso a uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população; c) promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos; d) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos; e) estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de segurança alimentar e apoiar as iniciativas não-governamentais.

Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas (FARAH, 2001).

## **CAPÍTULO 2 - ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR: TRAJETÓRIAS DA POLÍTICA PÚBLICA EM BELO HORIZONTE**

### **1. Introdução**

O município de Belo Horizonte, assim como outras capitais brasileiras, teve um crescimento populacional acentuado, acompanhando o processo de industrialização e urbanização observado em toda a sua região metropolitana.

Esta mudança no perfil demográfico da região trouxe, conseqüentemente, impactos sobre a oferta e o consumo de alimentos. Até meados da década de 1990, Belo Horizonte figurava como uma das capitais com o preço da cesta básica mais elevado do país, conservando uma estrutura de abastecimento precária para a demanda apresentada pelo município.

A partir desta constatação, deflagrou-se uma série de discussões no âmbito municipal, quando então foram implantados os primeiros programas ligados ao abastecimento alimentar, como forma de reduzir os preços ao consumidor dos produtos da cesta básica. Por sua vez, a demanda por programas sociais também se ampliou, fazendo com que a administração municipal dispusesse seus esforços no sentido de mitigar os problemas de expressiva parcela da população, implementando diversos programas de atendimento aos grupos mais vulneráveis (social e biologicamente).

Em 1993, a administração municipal, por meio da SMAB, delineou suas políticas na área alimentar adotando uma perspectiva da segurança alimentar; apesar das limitações inerentes à esfera municipal e aos serviços públicos de modo geral, procurou atuar na coordenação dos programas e ações na área alimentar desenvolvidos pelo município, produzindo resultados significativos para a população.

Alguns indicadores têm demonstrado uma sensível melhora no quadro alimentar do município, no sentido da redução de preços e no aumento do consumo de produtos *in natura*, como os hortigranjeiros. Embora não seja possível atribuir essas mudanças no padrão de consumo da população de Belo Horizonte exclusivamente às políticas praticadas pela SMAB, de certa forma elas têm contribuído para ampliar o atendimento da população, facilitando assim o acesso de significativa parcela das famílias do município a uma alimentação mais saudável, seja por meio da aquisição dos produtos no mercado ou por intermédio dos programas de assistência alimentar.

Dessa forma, serão apresentados neste capítulo alguns indicadores do perfil de consumo do município, as experiências anteriores e o processo de mudança ocorrido para a implementação dos programas que integram a política de segurança alimentar de Belo Horizonte e alguns dos resultados obtidos com a nova perspectiva adotada.

### **2. Caracterização de Belo Horizonte**

Belo Horizonte foi fundada em 1897 e planejada para ser a capital do estado de Minas Gerais. Sua arquitetura, seguindo o modelo francês, considerado moderno para a época, expressou em seu desenho e no seu desenvolvimento relações sociais oligárquicas de elites formalmente modernas. Propunha-se a aglutinar os interesses dos moradores do estado, sejam as novas elites constituídas no Sul e no Leste a partir das relações comerciais com São Paulo e Rio de Janeiro, sejam moradores tradicionais da

região das Minas, sejam ainda os moradores do Grande Sertão, viabilizando assim a integração estadual. Desse modo, se constitui uma cidade onde se contrapõe nitidamente uma área central – zona urbana criada nos rigores da lei para preservar o belo, o monumental – e a periferia, constituída à revelia do processo de planejamento. Esta periferia desenvolveu-se muito mais rapidamente do que a área central (COELHO et al., 1996; ARANHA, 2000).

A população de 350.000 habitantes, em 1950, saltaria para 690.000 habitantes ao longo da década. O pós-Guerra trouxe industrialização e sede de progresso. Já na década de 1970, verificou-se intensa migração em direção à Região Metropolitana, que acolheu grande quantidade de população. E, em 1980, Belo Horizonte teria mais de 1, 7 milhão de habitantes (MACHADO, 2003).

Em 1995, houve um pequeno crescimento físico em relação ao anterior, sendo observado um maior adensamento populacional; a população que era de cerca de 2,1 milhões de habitantes, cresceu de maneira bem menos vertiginosa. No ano de 2000, a população de Belo Horizonte chegou a 2.238.526 (tabela 01) e praticamente toda urbanizada (segundo critérios do IBGE), não havendo muitas áreas novas para a expansão habitacional do município, a não ser pela ocupação vertical, traços da alta densidade populacional.

**Tabela 01 - População residente, por sexo e situação do domicílio, população residente, com 10 anos ou mais de idade, total, alfabetizada e taxa de alfabetização, segundo os municípios**

Local	População residente, sexo e situação do domicílio					População residente, com 10 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Urbana	Rural	Total	Alfa-betizada	Tx. de alfabetização (%)
Minas Gerais	17.891.494	8.851.587	9.039.907	14.671.828	3.219.666	14.597.420	13.012.173	89.1
Belo Horizonte	2.238.526	1.057.263	1.181.263	2.238.526	0	1.885.053	1.803.207	95.7

Fonte: Censo Demográfico 2000.

A distribuição de renda em Belo Horizonte reproduz uma tendência nacional. Conforme pode ser observado pelo índice de Gini<sup>20</sup> (Tabela 02), o município fica um pouco abaixo da média de outras regiões levantada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)<sup>21</sup>.

Na pesquisa sobre os estratos de renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes (Tabela 03), pode-se observar que 60,66% estão entre os que recebem até 5 salários mínimos.

<sup>20</sup> Índice de Gini é um indicador da concentração de renda de uma população. Quanto mais próximo de 01, maior será o nível de concentração de renda, demonstrando o nível de desigualdade existente.

<sup>21</sup> A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) é uma pesquisa domiciliar por amostragem e busca mensurar a estrutura de gastos (despesas), os recebimentos (receitas) e as poupanças desta população. Esta pesquisa se deu entre outubro de 1995 a setembro de 1996. As onze regiões pesquisadas pela POF são: Belém, Belo Horizonte, Brasília-DF, Curitiba, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Porto Alegre e o município de Goiânia.

Tabela 2 - **Índice de Gini - Recebimento médio mensal das famílias**

Município, Região Metropolitana e Total das áreas – POF		
1	Goiânia - GO	0,6089
2	Total das áreas - POF	0,5813
3	Belo Horizonte	0,5660
4	Brasília - DF	0,5604

Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF - 1996)

Tabela 03 - **Responsáveis por domicílios particulares permanentes, por faixa de rendimento (em salários mínimos<sup>1</sup>), Belo Horizonte - 2000**

	Sem rend.	Salários mínimos									Total de responsáveis
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 15	Mais de 15 a 20	Mais de 20	
Belo Horizonte	43.651	2.516	69.384	102.273	69.399	93.963	117.074	41.687	32.699	55.796	628.442
%/ Total	6,95	0,40	11,04	16,27	11,04	14,95	18,63	6,63	5,20	8,87	100

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

Nota: 1) o salário mínimo considerado é de R\$151,00

Segundo dados do POF-IBGE (tabela 04), as despesas com alimentação para a faixa da população com até dois salários mínimos representam cerca de 33,51%, enquanto que a faixa com mais de 30 s.m. comprometem apenas 10,31% do seu orçamento com alimentação em Belo Horizonte<sup>22</sup>.

Dessa forma, levando-se em consideração que grande parte da população se encontra entre a faixa de renda de até 3 salários mínimos e que os gastos com a alimentação nestes estratos são os mais acentuados, as políticas de regulação de preços podem produzir um impacto positivo no acesso dessas populações aos alimentos. Pois, como visto anteriormente, o acesso refere-se não apenas aos níveis de renda em si mesmos, mas ao poder de compra relativo, no contexto de um determinado padrão de consumo. A assistência alimentar também se faz necessária entre a população que estão nestes estratos de renda, pois é a população que mais demanda mecanismos alternativos àqueles do mercado para a obtenção desses bens e serviços.

<sup>22</sup> Lavinas e Nabuco (1992) apontam, segundo dados do DIEESE, que na década de 1990, Belo Horizonte estava entre as capitais brasileiras onde foram verificados os mais altos preços dos alimentos, ocupando, em agosto de 1991, o 7º lugar entre as capitais brasileiras por ordem decrescente de carestia dos gêneros alimentícios; em março de 1992 foi para a 3ª posição e em meados da década de 1990 passou a ocupar o 10º lugar.



**Tabela 04 – Percentual da despesa média mensal familiar com alimentação, por classes de recebimento mensal familiar. Total das áreas de pesquisa pela POF (1995-1996).**

Faixa salarial	Até 2 sm	Mais de 2 a 3	Mais de 3 até 4	Mais de 20 até 30	Mais de 30
% despesa alimentação	33,51	33,94	30,21	14,84	10,31

Fonte: IBGE. Pesquisa de Orçamento Familiar.

Nota: As classes de recebimento mensal, na POF 1996, estão expressas em salário mínimo (sm) (R\$ 112,00).

Outro fator a ser observado, que afeta diretamente essa população, é que a produção e a comercialização de gêneros alimentícios têm sido voltadas para os estratos de renda média e alta, atraídas pela possibilidade de auferir maior margem de lucro sobre os produtos, colocando assim maiores obstáculos ao acesso das populações dos estratos de menor renda.

Concomitantemente, o padrão de produção e consumo<sup>23</sup> alimentar no Brasil também vem mudando substancialmente nas últimas três décadas, seguindo de perto o padrão observado nos países desenvolvidos. Essas mudanças estão relacionadas, segundo ABRANCHES (1998), a fatores tecnológicos, mercadológicos e das políticas de preço das empresas em mercados oligopolisticamente regulados.

Apesar do mercado de alimentos ser caracterizado pela atuação dos oligopólios, ARANHA (2000) aponta que até 1993 as grandes redes supermercadistas ainda não haviam se instalado em Belo Horizonte. Mas, atualmente, já se observa a instalação das grandes redes de supermercados, hipermercados, *shopping centers*, etc., em Belo Horizonte. Isto reflete uma tendência já percebida em outras capitais que, segundo CUNHA (2001), o processo de fusão e aquisição de grandes redes varejistas tem ocorrido em ritmo alucinante nos últimos anos, sem qualquer obstáculo colocado pelo órgão de defesa da concorrência, o CADE. Segundo dados da ACNIELSEN (citado por CUNHA, 2001), no ano de 1999, o processo de fusões e aquisições entre grupos varejistas intensificou-se de tal forma que chegou ao final do ano assinalando o maior índice de negócios da história do setor. As cinco maiores redes de supermercadistas, que em 1998 representavam 33% das vendas totais, passaram a representar, em 1999, o correspondente a 39%.

Em análise feita por MALUF (2000-A) sobre a variação no perfil da despesa familiar com alimentação (para o total das áreas pesquisadas pela POF nos anos de 1987 e 1996), foi observado que houve, no período, um crescimento no volume de compras de alimentos hortigranjeiros e laticínios em supermercados. Este aumento foi verificado também para outros produtos, principalmente aqueles que correspondiam por até 50% das compras, como legumes e verduras, frutas, carnes, aves e ovos e no leite e derivados. Os principais perdedores, segundo o autor, foram as feiras-livres, que perderam espaço na comercialização de legumes, frutas e verduras, pois, além dos supermercados, os mercados e sacolões também aumentaram bastante sua participação.

Em Belo Horizonte, houve a expansão de pontos comerciais que aderiram ao sistema de venda de hortigranjeiros tipo sacolão (ou por quilo). LEMOS e CUNHA

<sup>23</sup> Para Belik (2000), no Brasil, o modelo de consumo está mais próximo dos países desenvolvidos do que dos países de baixa renda.

(1995) consideram que os sacolões<sup>24</sup> vêm se afirmando como forma predominante de comercialização de produtos hortifrutícolas, levando à obsolescência o setor de feiras e, em menor grau, os mercados distritais. A fixação dos comerciantes e a retirada do caráter volante da comercialização de hortifruti está mais associada à falta de hábitos e tradições locais do que à uma suposta ineficiência inerente à seu modo de funcionamento.

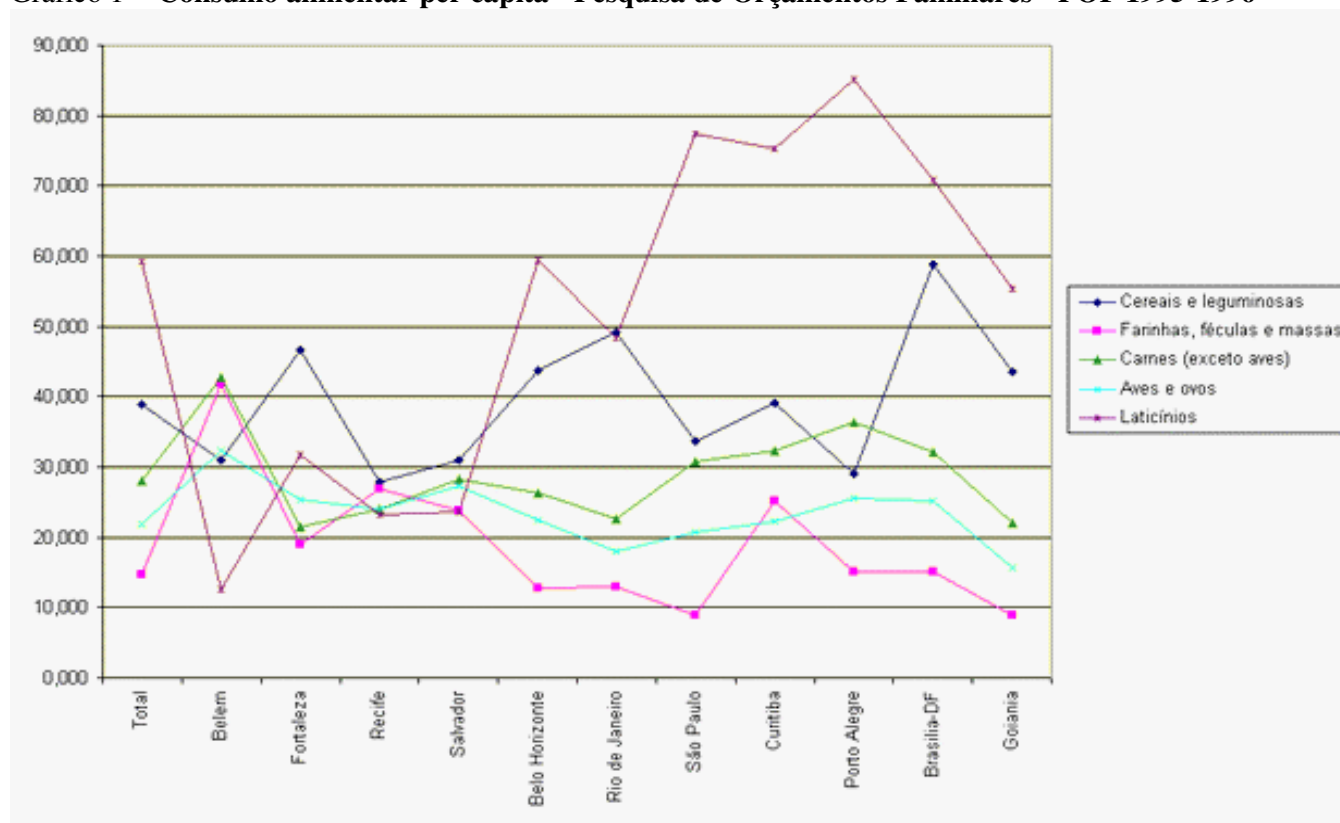
O mercado de hortigranjeiros na região foi fortalecido com a presença da Central de Abastecimento S.A (CEASA-BH), que deu um grande estímulo ao comércio e, conseqüentemente, contribuiu para o aumento no consumo de hortigranjeiros no município. Além disso, muitos dos atacadistas da CEASA no ramo de hortigranjeiros atuam também como varejistas e comercializam seus produtos por meio dos sacolões.

Entretanto, o consumo de alimentos em Belo Horizonte apresenta potencial para expansão se comparado os dados da POF sobre o consumo per capita (Gráfico 1) com outras capitais nos anos de 1995 e 1996. Pelos dados do Gráfico 01 percebe-se que o consumo dos principais grupos de alimentos em Belo Horizonte se encontrava, no período analisado, ainda abaixo de outras capitais para alguns grupos de alimentos.

---

<sup>24</sup> Ver mais sobre as vantagens observadas na modalidade de comercialização tipo ‘sacolões’ e a predominância do capital atacadista no ramo hortigranjeiro em Belo Horizonte em Lemos e Cunha (1995)

Gráfico 1 - Consumo alimentar per capita - Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 1995-1996



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Índices de Preços, Pesquisas de Orçamentos Familiares.

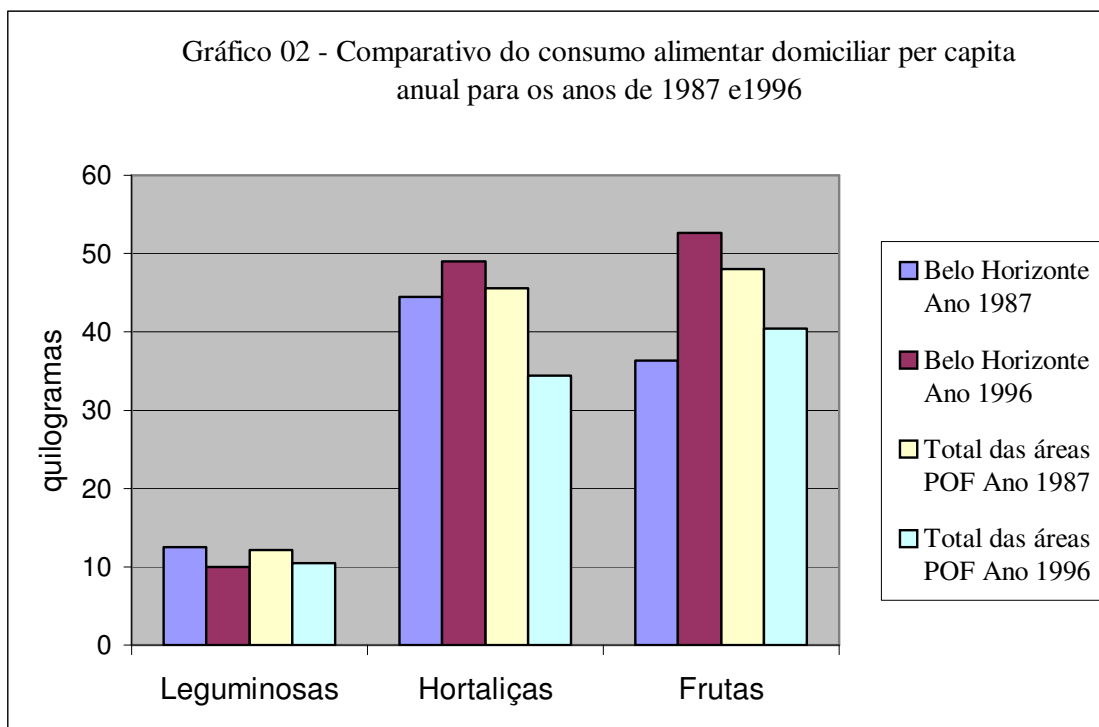
Comparando-se a despesa média mensal familiar com alimentação (em salários mínimos) (tabela 05) entre os dados levantados pela POF nos anos de 1987 e 1996, observa-se que ela apresentou, em Belo Horizonte, uma pequena redução, passando de 2,44 salários mínimos, em 1987, para 2,13 salários mínimos em 1996. Entretanto, em 1996, as despesas ficaram ainda acima da média das outras regiões pesquisadas pela POF.

**Tabela 5 - Distribuição da despesa média mensal familiar (em salários mínimos), por grupos de despesa, segundo as áreas da pesquisa - 1996/1987- Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 1995-1996**

Áreas da Pesquisas	Despesa média mensal familiar (em salários mínimos)	
	Grupos de despesa	
	Alimentação	
	1996	1987
TOTAL	2,07	2,51
Belo Horizonte	2,13	2,44
Rio de Janeiro	1,79	2,34
São Paulo	2,30	2,79
Curitiba	2,16	2,18
Porto Alegre	2,07	2,17
Brasília - DF	2,44	2,59
Goiânia	1,45	2,17

Nota - Em 1996, o valor do salário mínimo era de cento e doze reais e em 1987, o valor do piso salarial era de dois mil seiscentos e quarenta cruzados.

Comparando-se os dados da POF para os anos de 1987 e 1996 (gráfico 02), nota-se que houve, em Belo Horizonte, um aumento significativo no consumo dos principais grupos de produtos *in natura*, como as hortaliças e frutas. No caso do grupo das leguminosas, houve uma pequena retração no consumo, o que reforça uma tendência vista em outras áreas pesquisadas.



Fonte: POF-IBGE

Pode-se observar também no Gráfico 1, que o consumo de hortaliças e frutas na região metropolitana de Belo Horizonte registrou um aumento em relação à pesquisa anterior enquanto o consumo (para os mesmos produtos) apresentou queda na média das áreas pesquisadas.

Apesar dos dados de consumo se referirem à região metropolitana de Belo Horizonte, eles demonstram uma mudança no perfil de consumo na região e conseqüentemente na cidade de Belo Horizonte. Esta mudança também reflete no aumento da demanda por hortaliças e frutas, o que sugere uma possível melhoria na qualidade da alimentação da população e também que os esforços da política, no sentido de incorporar hábitos saudáveis na alimentação, estão produzindo alguns efeitos e que, o direcionamento dado à política de segurança alimentar em Belo Horizonte para aumentar o consumo de produtos *in natura* corresponde também às expectativas da população.

### **3. Mudanças político-institucionais na área alimentar de Belo Horizonte: do abastecimento à implementação da política de segurança alimentar**

Os programas e as políticas implementadas pelo município que antecederam a atual política alimentar em Belo Horizonte se deram principalmente sob a forma de intervenção no mercado para reduzir o preço dos alimentos, pois o acesso da população à alimentação em Belo Horizonte no final dos anos 1970 e início dos 1980 estava sendo restringido em função aos altos custos dos produtos da cesta básica. Este fato levou a Câmara dos Vereadores a realizar um seminário para discutir sobre o abastecimento alimentar na cidade.

Segundo COELHO et al. (1996), foi a partir das conclusões e propostas deste seminário que, em 1982 o governo municipal criou a Coordenação de Abastecimento, cuja função principal era a de racionalização do mercado. Neste período foi também criado o primeiro programa municipal de abastecimento, voltado para a população de baixa renda: o **Programa de Alimentação do Povo**. Este programa tinha como suporte a rede particular de comércio: eram comerciantes credenciados pelo poder público municipal, aos quais a Prefeitura repassava produtos básicos a preços bem mais baixos do que no atacado. Os produtos eram comprados pela Prefeitura, empacotados com a marca do programa e distribuídos principalmente nas áreas pobres da cidade, a preços de acordo com uma tabela elaborada pelo IPEAD (Instituto de Pesquisa em Economia e Administração – UFMG). A compra era feita pela Coordenação de Abastecimento da Prefeitura em convênio com a Comissão de Financiamento à Produção (CFP).

O Programa de Alimentação do Povo foi mantido por um período relativamente curto, por acumular diversas críticas quanto ao mau uso dos recursos públicos e foi substituído em seguida pelo **Programa Abastecimento a Baixo Custo (ABC)**.

O Programa ABC foi implantado em 1988<sup>25</sup> e seu objetivo também foi de aumentar a oferta de produtos como arroz, feijão, óleo e hortigranjeiros, proporcionando uma redução no custo da cesta básica para as famílias de baixa renda. Os equipamentos do Programa ABC eram construídos em estruturas metálicas (metalon) para abrigar o espaço de comercialização de hortigranjeiros, sendo que os permissionários seguiam os preços tabelados pela prefeitura e se submetiam à fiscalização do poder público quanto aos preços e qualidade dos produtos.

Segundo relatos de funcionários, o diretor da Coordenadoria de Abastecimento, tinha um estilo próprio na condução do programa. Em geral, sua relação com os permissionários (comerciantes privados com permissão de uso para exploração comercial do espaço público) se valia de sua autoridade instituída pelo poder público. Sua forma pessoal de tratar dos assuntos com os permissionários geravam críticas pela falta de transparência nas negociações, principalmente quando ele definia os preços individualmente com cada permissionário e a portas fechadas.

Apesar deste estilo de liderança, os equipamentos apresentaram bons resultados no início, com grande quantidade de produtos comercializados. Mas, por vários motivos (concorrência com super e hipermercados, sacolões privados, etc.), esta forma de comercialização começou a se tornar obsoleta. Os galpões feitos com material metálico não proporcionavam um ambiente ideal tanto às pessoas que por ali circulavam como para os produtos comercializados, pois a alta temperatura provocada pelo material metálico provocava um certo desconforto para o consumidor, além, é claro, de prejudicar a qualidade e aumentar a perecibilidade das frutas, legumes e principalmente das verduras.

Com o passar do tempo, a aparência dos equipamentos do Programa ABC foi se tornando hostil à paisagem urbana, pois, sem manutenção, as placas de ferro enferrujavam. Lavinas e Nabuco (1992) apontam também que houve dificuldade da burocracia pública em controlar os preços, quantidades e qualidade dos produtos. Segundo os autores, a auto-organização dos permissionários deu-lhes força suficiente para se tornarem autônomos em relação ao tabelamento da prefeitura. Deixaram não só de adotar o preço da tabela, como também sequer a buscavam semanalmente na prefeitura. Além disso, os permissionários acabavam por vender produtos de pior

---

<sup>25</sup> Ano de publicação no Diário Oficial do município. Algumas pessoas relataram que o Programa ABC foi criado anteriormente à sua publicação no Diário Oficial.

qualidade à população porque tendiam a aumentar a sua taxa de lucro com a alegação de que os preços pagos aos intermediários do CEASA estavam majorados.

Com a queda na venda e a decadência do Programa ABC, houve também uma diminuição na fiscalização e os equipamentos caíram no descaso, tanto da administração municipal como também dos consumidores.

Com a eleição para prefeitura municipal, em 1993, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo. O partido trazia em sua agenda política um acúmulo de conhecimentos sobre a questão alimentar desenvolvidas em discussão nacional e, além disso, o tema era um dos principais componentes de suas propostas para o governo municipal, ou seja, de elaborar uma nova política local de segurança alimentar. Neste processo, a Coordenadoria de Abastecimento foi transformada na Secretaria Municipal de Abastecimento, ganhando assim um novo status e nova projeção dentro do quadro da Prefeitura de Belo Horizonte, constituindo-se como uma nova prioridade de governo.

Para o processo de estruturação na Secretaria, o então prefeito Patrus Ananias nomeou para a SMAB uma equipe multidisciplinar para implementação das políticas de segurança alimentar. Foram chamados para compor o quadro de pessoal da SMAB profissionais com um perfil que não era somente técnico, mas que possuíam grande inserção política no município e com reconhecimento acadêmico. Este fator foi fundamental na estruturação inicial da Secretaria como também em seus passos futuros.

Na gestão do prefeito Patrus Ananias (de 1993 a 1996), foi dado amplo apoio da administração municipal à criação da Secretaria, pois, antes mesmo de aprovada a lei que instituiu a SMAB, foram se desenvolvendo as articulações para a formação da Secretaria e para elaboração dos programas. Mas, mesmo antes dele assumir como prefeito, sua participação foi decisiva para valorização da questão alimentar no município. COELHO et al. (1996) destacam que, como vereador e relator da Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte, a atuação de Patrus foi decisiva para a incorporação do abastecimento como prioridade de governo. No art. 3º-VI desta lei, a segurança alimentar é definida como prioridade da administração municipal, ao lado da saúde, habitação, assistência social, transporte e lazer, e a ela a lei dedica todo o Capítulo XIV.

Ao tomar posse, em janeiro de 1993, o Prefeito formalizou esta prioridade anunciando a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB). Antes mesmo da criação formal da Secretaria, foram liberados os recursos para a formação da equipe e elaboração do projeto político para o setor; sete meses depois de sua posse, a Secretaria estava criada<sup>26</sup>.

Esta determinação demonstrou a vontade política e o empenho do alto escalão da Prefeitura na implementação da política alimentar para o município. Este é um diferencial marcante no processo de criação e implantação da SMAB e da política de segurança alimentar.

Segundo relatos dos funcionários, esta vontade política e determinação contagiaram também os funcionários que se sentiram valorizados e motivados a trabalhar com mais disposição, mesmo quando ultrapassavam seu horário normal de serviços.

A ex-Secretária Regina Nabuco afirmou em entrevista que o debate em torno da linha conceitual do projeto político da Secretaria e dos programas a serem desenvolvidos é um dos fatores preponderantes na institucionalização e na manutenção

---

<sup>26</sup> A SMAB foi criada em 1993, através da lei nº 6352 de 15/07/1993.

deste projeto político até os dias atuais. Os principais objetivos estabelecidos para a política de segurança alimentar em Belo Horizonte são:

- a) assegurar a assistência alimentar aos grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição, crianças, idosos, gestantes e nutrízes, e coordenar o atendimento ao educando;
- b) regular o mercado, direta ou indiretamente, através de equipamentos públicos de abastecimento, possibilitando redução dos preços de gêneros alimentícios, buscando também reduzir a distância entre produtor e consumidor;
- c) planejar e coordenar as ações sociais de abastecimento alimentar e de combate à fome, fornecendo também informações e orientações a respeito do valor nutricional dos alimentos e acompanhamento de preços dos produtos essenciais;
- d) planejar e coordenar ações de organização e incentivo à produção de alimentos básicos;
- e) planejar e coordenar as ações de credenciamento, fiscalização e administração dos equipamentos e programas que integram o sistema municipal de abastecimento.

Dessa forma, a Secretaria procurou agregar outros programas na área alimentar que estavam sob a gestão de outras secretarias e assumiu a responsabilidade de gerir o programa da alimentação escolar, além de manter os trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos com o abastecimento alimentar.

Em novembro de 1993, a administração da Merenda Escolar foi municipalizada em Belo Horizonte, mas sua gestão ficou ainda a cargo da Secretaria Municipal de Educação, que se encarregava de todo o processo de administração dos recursos, compra e distribuição dos alimentos nas escolas, como também todas as responsabilidades formais de licitação e prestação de contas (COELHO et al., 1996).

A responsabilidade da alimentação escolar foi sendo parcialmente transferida da Secretaria de Educação para a SMAB, a partir de 1994, ainda ficando inicialmente a responsabilidade formal, perante o FNDE/PNAE<sup>27</sup> a cargo da Educação até a mudança pela Câmara Municipal ser aprovada.

A gestão da alimentação escolar fora da área da educação não era um fato comum e ainda hoje esta separação não é comum na maioria dos municípios do Brasil, já que historicamente ela sempre foi gerida pelas Secretarias de Educação. Entretanto, esta postura em Belo Horizonte reafirma o compromisso de centralizar o planejamento, a coordenação e a execução dos programas de alimentação no município, visando um melhor aproveitamento da estrutura e do pessoal técnico especializado, como nutricionistas, biólogos, assistentes sociais e também do setor de compras com economistas e administradores.

Esta transferência da alimentação escolar da Secretaria de Educação para a SMAB, além de uma estratégia no sentido de capitalizar politicamente a Secretaria com um programa que envolvia uma soma de recursos considerável e um contingente de beneficiários significativo, teve, sobretudo, um papel fundamental na estruturação da Secretaria (com investimentos no setor de compras, apoio técnico, funcionários), contribuindo também para a criação e a implementação de outros programas de assistência alimentar.

O processo de transferência foi facilitado, segundo COELHO et al. (1996), pelo fato da própria Secretaria de Educação não considerar a despesa com merenda escolar

---

<sup>27</sup> Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação/Programa Nacional de Alimentação Escolar



uma despesa específica de educação, nos termos da lei orgânica municipal. Na verdade, por esta lei, 30% do orçamento da prefeitura devem ser aplicados na educação (art. 160). Portanto, com a transferência para a SMAB, qualquer suplementação de recursos necessária para merenda escolar, como costuma acontecer com frequência, não mais sairia dos recursos dos 30% do orçamento destinados à área de educação.

A partir dos dois projetos (Abastecer e Alimentação Escolar), a estrutura operacional da SMAB começa a ser delineada, integrando novos projetos e colocando em prática a política de segurança alimentar para o município.

### **3.1 Estrutura organizacional da SMAB**

A organização interna da SMAB sofreu algumas mudanças desde a criação da Secretaria, porém, os programas ainda seguem sua concepção original. Apesar da passagem de três secretários, ainda assim foram mantidas a estrutura e a forma de funcionamento inicial dos programas.

Em decorrência de um projeto de reestruturação da administração municipal que vem sendo implementado desde 2001 para a modernização da PBH, todas as secretarias vêm passando por reformulações. Mas, os impactos deste processo de modernização observados na SMAB não foram tão expressivos para os programas como em outras Secretarias da PBH, pois a “produtividade” alcançada pela SMAB é relativamente alta se considerados os recursos investidos e o pessoal disponibilizado.

Contudo, os principais efeitos desta modernização, além das mudanças na estrutura organizacional (organograma, cargos e salários), se referem à própria motivação dos funcionários, os quais se ressentem da defasagem dos salários, do aumento do pessoal terceirizado – que, em alguns casos, entra sem muita experiência com salários superiores aos funcionários de carreira – e também de mudanças em alguns processos internos com os quais estavam acostumados.

Primeiramente, houve uma mudança na estrutura organizacional da SMAB. A Secretaria era formada originariamente por quatro departamentos:

- 1) Departamento de Defesa e Promoção do Consumo Alimentar;
- 2) Departamento de Gerenciamento do Sistema de Abastecimento;
- 3) Departamento de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos;
- 4) Departamento de Administração e Finanças.

Com o processo de reestruturação, a estrutura organizacional da SMAB passou a ser constituída por gerências, mas mantendo sua concepção original, ou seja, respeitando as principais linhas de atuação dos programas, abrangendo desde a produção e distribuição, como também os programas na área de consumo e orientação alimentar.

Dessa forma, a nova estrutura adotada pela SMAB é orientada para a administração pública gerencial. Uma das diferenças básicas deste enfoque (gerencial) para a administração pública burocrática é que, enquanto a burocrática – como o próprio nome sugere – é voltada para a definição de procedimentos rígidos para a realização dos trabalhos, a administração pública gerencial orienta-se para o cidadão e para a obtenção de resultados.

O surgimento da administração burocrática está ligado à necessidade de se evitar que o patrimônio público fosse apropriado por interesses pessoais de políticos ou da

iniciativa privada. Para BRESSER PEREIRA<sup>28</sup> (1999), a burocracia atenta para os processos sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção; dessa forma, os controles são preventivos, vêm a priori. Apesar da administração burocrática ter tido um papel crucial no desenvolvimento de inovações no setor público, ela tem sido muito criticada, pois neste tipo de administração, sua estrutura acaba se voltando para as atividades-meio perdendo-se o foco nos resultados e no atendimento de seu público específico.

BRESSER PEREIRA (1999) ressalta que a administração pública gerencial é frequentemente confundida com as idéias neoliberais, mas, é porque as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado, ocasionando erroneamente uma relação entre as duas medidas.

Outra crítica a um modelo de gerencialismo puro é quando ele se refere aos cidadãos com uma visão de consumidor ou de cliente. Esta é uma implicação grave para a administração pública, pois a visão do cliente/consumidor é limitada. Cidadão é um conceito que engloba a cidadania, ou seja, implica direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos. Esse conceito também não atende ao princípio da equidade, um dos pilares da administração pública, uma vez que os consumidores podem se transformar em grupos de interesse específico. Outro problema na visão do usuário do serviço público como cliente/consumidor é que tal tipo de visão remete a pensar em competição dos órgãos públicos na busca da satisfação dos clientes e, havendo competição entre os prestadores de serviços públicos, aquele que prestar um melhor serviço será melhor avaliado e terá mais verbas posteriormente, podendo gerar um ciclo vicioso. Aquele que foi melhor avaliado recebe mais verba e poderá prestar um serviço melhor e assim por diante, enquanto que o de pior avaliação cada vez menos terá chances de equiparar-se ao outro, mantendo a sua prestação de serviços em um nível inferior (CORREA et al. (2003), ABRUCIO, (1999:188)).

É comum encontrar outros municípios que utilizam estruturas num formato tipo matricial<sup>29</sup>, os quais seguem uma linha mais burocrática, dispersando as atividades de um mesmo programa em diversas seções e departamentos, tornando sua estrutura mais complexa e hierarquizada e o processo de decisão mais lento.

O formato gerencial da SMAB é caracterizado também pela horizontalidade e liberdade na relação entre os funcionários, sem a figura hierárquica tradicional do 'chefe' que caracteriza a administração pública brasileira. Percebeu-se também que os funcionários entrevistados falavam com muito domínio e conhecimento sobre os programas. Este fato leva a considerar também que o perfil dos funcionários da SMAB possui um diferencial do que geralmente se encontra nos serviços públicos quanto ao empenho e iniciativa para solucionar problemas e também na atenção dispensada ao público atendido, o que não pode ser atribuído somente a esta estrutura administrativa, mas talvez seja um reflexo da própria formação inicial do grupo de trabalho.

Com a remodelação da Secretaria, os departamentos foram transformados em cinco gerências que agora compõem seu organograma (Fig. 01), o qual segue as principais linhas de ação desenvolvidas pela SMAB:

---

<sup>28</sup> Bresser Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Em sua gestão como ministro implementou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual visava a reforma administrativa no do governo federal, adotando o enfoque gerencial (Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995).

<sup>29</sup> Em Guarulhos, por exemplo, foi implementado um organograma matricial no qual os programas tinham uma coordenação e as atividades eram realizadas por seções e departamentos.

- Gerência de Controle dos Equipamentos Públicos de Abastecimento;
- Gerência de Coordenação dos Programas de Assistência Alimentar;
- Gerência de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos;
- Gerência de Coordenação dos Programas de Alimentação Popular;
- Gerência de Planejamento e Gestão dos Programas de Abastecimento;

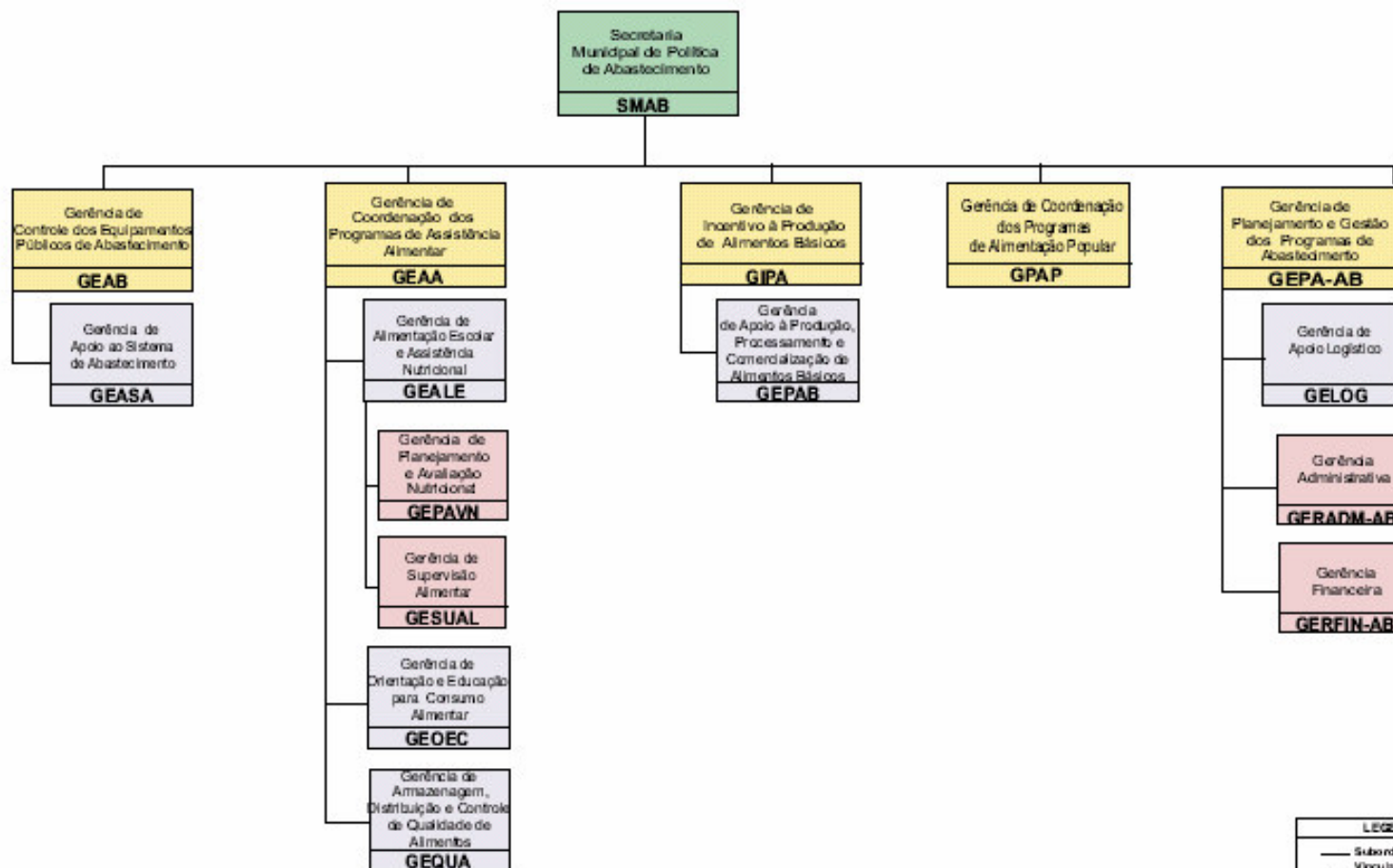
Segundo dados levantados por PESSOA & MACHADO (1999), estavam envolvidas na operacionalização dos programas cerca de 273 pessoas, sendo 135 funcionários, entre comissionados e do quadro permanente da PBH, 12 estagiários e 126 funcionários terceirizados.

A terceirização tem sido progressivamente ampliada, principalmente no caso da alimentação escolar, em que o número de cantineiras e auxiliares de cozinha terceirizadas representa hoje a maioria dos funcionários que atuam nesta função.

Além disso, a terceirização tem sido igualmente utilizada em outros serviços. Entretanto, algumas críticas surgiram durante as entrevistas com relação ao pessoal terceirizado, pelo fato de muitos ganharem salários maiores que os funcionários de carreira que possuem vários anos de experiência na função e são eles que vão ensinar os serviços para os novos funcionários.

A Secretaria atua em conjunto com outros setores da PBH e também com outras instituições (públicas, privadas, ONG'S) para conseguir atender a um maior número possível de beneficiários.

Figura 01 - Organograma da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte



**Legislação:**

Decreto Municipal nº 10.554, de 15 de março de 2001.

Decreto nº 10.967, de 04 de março de 2002.



Neste processo de modernização<sup>30</sup>, a Prefeitura de Belo Horizonte também reformulou sua estrutura administrativa criando as secretarias de coordenação, as quais passam a responder pela articulação de outras secretarias e ocupam um nível intermediário entre o gabinete do prefeito e a SMAB. Assim, a SMAB, que antes era ligada diretamente ao prefeito, está subordinada à Secretaria de Coordenação das Políticas Sociais, criada, como outras Secretarias de Coordenação, com a preocupação de superar as características setoriais e fragmentadas observadas nas políticas sociais brasileiras. Dessa forma, procuram nuclear as atividades correlatas em um único órgão da prefeitura. Do ponto de vista operacional, este modelo descentraliza a estrutura da prefeitura delegando maiores poderes aos secretários das secretarias de coordenação, os quais foram rotulados por alguns funcionários como ‘supersecretários’, pois decidem, despacham e coordenam a ação de várias secretarias.

Por outro lado, foi mencionado, por alguns entrevistados, que esta modernização aumenta em mais um nível hierárquico pelo qual devem passar os processos administrativos e decisórios. Como exemplo, foi citado que os processos para criação de novos equipamentos do Programa Abastecer eram repassados diretamente para as Regionais, instância na qual opinavam sobre a possibilidade ou não de serem instalados os equipamentos em determinados locais. Atualmente eles têm de percorrer até às secretarias de coordenação para depois irem para às regionais e serem analisados e aprovados.

Foi relatado também que os cargos dos administradores regionais foram preenchidos por indicação dos partidos que compuseram a legenda que apoiou o atual prefeito. Este fator afeta o andamento de novos projetos na medida em que algumas regionais se posicionam com prioridades diferentes e muitas vezes não dão a devida atenção para os equipamentos da SMAB por estarem em partidos diferentes.

Este caráter político-partidário também é uma dimensão comum nas prefeituras brasileiras e em Belo Horizonte percebe-se que o arranjo institucional é influenciado por uma articulação entre os partidos políticos. Na SMAB, por exemplo, o atual secretário é filiado ao Partido Liberal, mas, mesmo assim, manteve grande parte do quadro funcional e também vem apoiando os programas existentes desde a criação da Secretaria, sinalizando, dessa forma, a consistência das políticas implementadas e os benefícios que elas trouxeram à população.

#### **4. Programas desenvolvidos pela SMAB**

Os programas desenvolvidos pela SMAB envolvem as principais fases do ciclo alimentar (produção, distribuição e consumo) e, atualmente, a Secretaria coordena cerca de 24 projetos e ações que integram a política de segurança alimentar no município.

A diversidade nas linhas de ação das políticas de segurança alimentar em Belo Horizonte exige uma multiplicidade de parceiros para o funcionamento dos programas, indo desde produtores rurais às organizações sociais, entidades públicas e privadas. PESSOA & MACHADO (1999) estimaram que os programas envolviam cerca de 838 parceiros e permissionários.

Uma particularidade a ser destacada nos programas desenvolvidos pela SMAB é o sentido de complementariedade e integração existente entre os projetos. Assim, apesar de linhas de atuação diferentes, os projetos compartilham, muitas vezes, da mesma estrutura. Por exemplo, alguns dos pontos do projeto Abastecer dividem o mesmo espaço com os projetos de incentivo à produção como o direto da roça. A estrutura administrativa do projeto de

---

<sup>30</sup> Ver PBH (1) (2002), CORREA (2002).

alimentação de crianças e adolescentes possibilita a compra de materiais e a supervisão de outros projetos como os de assistência à terceira idade. Além disso, os projetos com foco em distintos grupos possibilitam o atendimento a indivíduos em diferentes fases da vida e também em situações emergenciais.

Para se ter uma dimensão da abrangência dos programas, serão apresentados no quadro 01 os programas desenvolvidos atualmente pela SMAB. Em seguida, serão apresentados os processos de implementação dos programas e alguns dos resultados obtidos, dando uma ênfase especial aos projetos de Alimentação Escolar e o Abastecer<sup>31</sup>.

Quadro 01 – Relação dos programas desenvolvidos pela SMAB

<b>Programas de produção e venda direta ao consumidor</b>	<b>Programas de regulação e monitoramento dos preços de alimentos</b>	<b>Programas de assistência alimentar</b>	<b>Programas de orientação ao consumidor</b>
Projeto Direto da Roça	Comboio do Trabalhador	Programas de Assistência Nutricional à Infância e ao Adolescente	Educação e organização para o consumo alimentar
Campanha de Safra	Abastecer	Prevenção e combate à desnutrição	Padarias Comunitárias
Armazém da Roça	Mercados Municipais	Assistência Alimentar e Nutricional	Oficinas de alimentação
Bolsa Verde	Feiras Livres	Alimentação Escolar	Programa de rádio “cidadania alimentar”
Central Municipal – CAM		Programa de Alimentação à Terceira Idade	Produtivas oito cartilhas
Hortas Comunitárias		Distribuição de Cestas Básicas e Marmiteix	Cesta básica SMAB Disque SMAB
		Comercialização Subsidiada: Restaurante Popular Cestão Popular	

Fonte: Elaboração própria

<sup>31</sup> Procurou-se limitar o aprofundamento das discussões nestes dois programas, pois, analisar os processos de implementação e descrição de todos tornaria inviável a pesquisa para uma dissertação de mestrado.

#### 4.1 Produção e venda direta ao consumidor

A comercialização feita pelo produtor diretamente ao consumidor, sem a presença de intermediários, é uma das estratégias adotadas pela SMAB, pois estas ações tanto podem desempenhar uma função de regulação de preços como também fornecer alimentos de qualidade diferenciada à população.

ARANHA (2000) destaca também que a articulação entre produtores e consumidores pode ser uma forma eficaz de maximizar os interesses de ambos. Para o produtor rural, possibilita a melhoria do preço de venda dos alimentos produzidos e facilita o escoamento da produção; para o consumidor, possibilita um preço menor e uma qualidade melhor dos alimentos, principalmente em relação à vida útil dos produtos.

MELLO (2002) considera ainda que os projetos desenvolvidos pela SMAB nessa área tiveram impactos não somente no consumo, mas serviu também para estimular e viabilizar a produção agroecológica de muitos agricultores do interior do estado e da região metropolitana de Belo Horizonte.

Os projetos de comercialização direta entre produtores e os consumidores são o **Direto da Roça, Campanha de Safra, Armazém da Roça** e a **Feira de Orgânicos**, que são destinados ao mercado varejista e **Bolsa Verde e Central Municipal de Abastecimento – CAM**, voltados ao mercado atacadista.

O objetivo desses projetos é assegurar à população o acesso a produtos de qualidade a preços menores que os de mercado, diminuindo o impacto negativo da intermediação feita pelo atravessador.

As feiras de produtos orgânicos<sup>32</sup> estão sendo implantadas mais recentemente e começam a funcionar a partir das 16 horas, prolongando-se até de noite como forma de atender a um público que trabalha e não tem tempo para fazer compras durante o dia. Os preços dos produtos orgânicos são negociados entre os produtores, mas mantêm, em geral, um diferencial acima do mercado de produtos convencionais, como uma forma de compensar o volume de venda menor. Assim, os pontos de venda estão localizados em áreas mais nobres da cidade.

No caso dos projetos **Campanha de Safra e Direto da Roça**, a SMAB escolhe e assegura espaços urbanos para a venda de alimentos diretamente pelos produtores e controla a qualidade e o preço dos produtos. Os produtores assumem a venda, a qualidade dos produtos e a limpeza da área. Para trazer os produtores, a SMAB conta com a parceria da EMATER-MG e das prefeituras dos municípios envolvidos. Esses últimos, por sua vez, são os maiores responsáveis pela articulação com os produtores, individualmente ou por meio de suas associações (ARANHA, 2000).

Esses dois projetos foram implantados a partir de 1994. **A Campanha de Safra** tem um funcionamento mais esporádico, ocorrendo por produtos em época de safra. Sua finalidade é criar um espaço para o escoamento da produção que minimize os problemas decorrentes do excesso de oferta. Já o **Direto da Roça** tem seu funcionamento em pontos fixos, espalhados pela cidade e é estável o ano inteiro.

Existe uma complementariedade entre os projetos Direto da Roça e Abastecer. Muitos dos pontos deste projeto estão alocados junto com o projeto Abastecer, onde são

---

<sup>32</sup> Foi visitada a Feira de Orgânicos da Rua Cláudio Manoel.

comercializados basicamente frutas e legumes e os produtores complementam a lista dos produtos ofertados pelo Abastecer com verduras frescas.

O **Projeto Armazém da Roça** teve seu início em 1996 e também tem como objetivo oferecer alternativas de comercialização aos produtores. Diferentemente do Direto da Roça e da Campanha de Safra, ele funciona em lojas do próprio projeto.

## **4.2 Programas de regulação de mercado**

Os programas de regulação de mercado precederam à política atualmente em vigor e tiveram suas origens com o antigo projeto ABC (Alimentos a Baixo Custo). Dessa forma é possível observar algumas mudanças.

Dentre elas, a relação da SMAB com os permissionários. Se antes, na época da Coordenadoria de Abastecimento, era utilizado o poder coercitivo do Estado, valendo-se do aparato burocrático para a efetivação das políticas de abastecimento, com a entrada da nova equipe e política foi dada uma ênfase maior aos “consumidores/cidadãos”.

A política de regulação de mercado para redução dos preços dos alimentos básicos (hortigranjeiros, cereais....) segue uma tendência para ampliação do público atendido, aumentando, dessa forma, o caráter universalista da ação pública; como poderá ser observado no esforço para ampliação dos programas para os bairros mais periféricos, por meio do projeto Comboio dos Trabalhadores (em que foram cedidos espaços “nobres” do ponto de vista comercial, no centro da cidade e, como contrapartida, os permissionários teriam que percorrer a periferia da cidade em equipamentos volantes, atendendo a população de mais baixa renda).

### **4.2.1 Projeto Abastecer**

O Programa Abastecer foi instituído em 1993 no contexto de mudança da administração municipal e da reestruturação da SMAB ocorridas na época. O antigo Programa ABC foi redesenhado<sup>33</sup> a partir da estrutura existente e criado o Programa Abastecer. Entretanto, muito de sua concepção original foi mantida, como o seu objetivo de reduzir os preços para as populações de baixa renda e a forma de comercialização (tipo sacolão), que eram mecanismos que receberam aprovação e foram legitimados pela população.

Apesar das mudanças, segundo relatos, ainda é comum as pessoas se referirem ao Programa Abastecer como sacolões ABC, sinal de que houve apropriação do antigo nome do programa pela população e que este tipo de equipamento foi incorporado à rotina de compras e tornou-se tradicionalmente conhecido pela população como um equipamento de produtos com os preços abaixo do mercado. Comparando-se as fotos abaixo (Foto 01), percebe-se que entre os equipamentos ABC e Abastecer é nítida a diferença da mudança na estrutura de comercialização, tanto no impacto visual como também no conforto para o consumidor.

---

<sup>33</sup> Para COELHO (1996), o Programa Abastecer representa uma retomada do antigo Programa ABC e seu novo nome é apenas “logomarca” do programa, que se utiliza ainda, para uso legal, da mesma lei que criou o ABC. Inspira-se também na mesma constatação que, em 1976, foi utilizada para justificar, perante a Câmara de Vereadores, a sua criação: a de que Belo Horizonte, em virtude da ação dos intermediários, apresentava índices de preços ao consumidor dos mais altos do país, sendo necessária, portanto, a intervenção no mercado, para reduzir os preços dos alimentos de maneira a torná-los acessíveis ao consumidor pobre.



## Remodelação nos pontos do Programa Abastecer

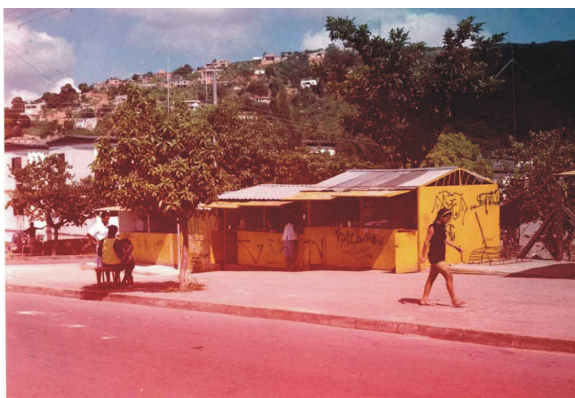


Foto 2 Abastecer Serra Verde - ano 1994



Foto 1 Abastecer Serra Verde - ano 2000

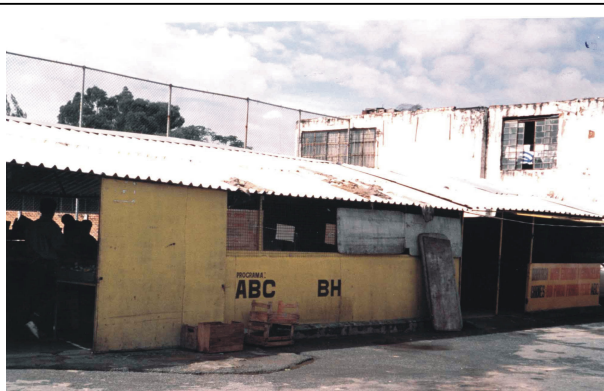


Foto 3 Abastecer Canal - ano 1994



Foto 4 Abastecer Canal - ano 2000

Fonte: SMAB

Para o funcionamento do Abastecer, a Prefeitura disponibiliza uma área para a iniciativa privada instalar o equipamento e explorar comercialmente o ponto com a condição de manter 25 variedades de hortigranjeiros com uma margem fixada em função dos preços no atacado.

Na realização da visita para esta pesquisa, em novembro de 2003, o preço era de R\$ 0,49/kg para 25 produtos<sup>34</sup> hortigranjeiros, atendendo aos contratos com a SMAB. O preço único para estes produtos apresenta uma maior comodidade para o consumidor, à medida em que fica mais fácil a comparação com os preços cobrados em outros estabelecimentos comerciais e também para calcular o quanto de mercadoria poderá levar. Do ponto de vista do permissionário, este critério de preço único confere maior agilidade no momento da compra no CEASA, pois saberá qual o teto máximo com o qual ele vai poder operar e, assim, as compras são feitas em função do preço estabelecido para a venda e o que estiver sendo praticado no atacado.

Os trabalhos da fiscalização também são facilitados, pois, independentemente do custo pago no atacado, é preciso checar se os 25 produtos estão expostos para a venda e também se a qualidade dos produtos está dentro dos padrões estabelecidos pela SMAB. A fiscalização é feita pelo menos uma vez por semana para conferência e, por isso, eles conseguem trabalhar com um número reduzido de fiscais.

Este conjunto de facilidades é particularmente interessante (ou mais conveniente) para os bairros mais populares, pois simplifica o sistema de preços e permite um melhor acompanhamento por parte da população.

O padrão de qualidade dos produtos comercializados nos pontos visitados não apresentou variação significativa de um local para o outro. Apesar de os produtos não pertencerem a uma categoria de classificação mais alta (tipo extra AA), aparentemente também não apresentavam problemas fitossanitários (murcha, apodrecimento, etc.) que comprometessem sua qualidade. E, pela rotatividade dos estoques e reposição de mercadorias, pôde-se perceber que os consumidores, de certa forma, aprovavam a sua qualidade. Os problemas relacionados à qualidade são geralmente uma fonte de tensão comum em muitos outros municípios, em que permissionários, com a justificativa de oferecer preços mais baixos, “empurram” mercadorias de baixa qualidade aos consumidores.

Os conflitos com os permissionários se tornaram mais raros; antes eram mais frequentes os problemas relacionados à qualidade e aos preços dos produtos. Apesar de serem menores atualmente, a definição dos preços ainda é o que gera maior pressão na relação entre os permissionários e a SMAB. Dependendo da sazonalidade dos produtos, quebra de safra ou aumento dos preços em função da própria conjuntura econômica, os permissionários reúnem-se com a SMAB para pleitear o aumento dos preços nos equipamentos do Abastecer.

As negociações dos preços com os permissionários têm se dado de maneira flexível; por meio de pesquisa de mercado checa-se semanalmente se há variações que justifiquem sua alteração. A compreensão de que os permissionários dependem de seus lucros para continuarem na atividade também facilita que os programas sejam mantidos.

A orientação dos permissionários passou a ocorrer no sentido de adequarem os equipamentos aos novos princípios que norteavam a política da SMAB no atendimento à

---

<sup>34</sup> No início do programa, segundo COELHO et al. (1996), a margem era de 18% para 21 produtos. Atualmente foi definido um teto máximo de 30% nos preços praticados nos equipamentos, considerada uma margem que mantinha uma certa competitividade no mercado e garantia um ganho aos permissionários e redefinida para 25 a variedade de produtos a serem mantidos na banca pelo preço único.

população, mas a SMAB também procurou adequar suas exigências coerentemente com as mudanças no mercado. Dessa forma, definiu-se que haveria um aumento na margem dos preços com a qual os permissionários trabalhavam, sendo que eles também incluiriam um número maior de produtos que seguiriam os preços tabelados. Atualmente, os preços são estabelecidos também em função de uma margem de atacado do CEASA-BH, mas definido um valor único para um mix de 25 produtos hortigranjeiros que os permissionários são obrigados a manter em suas gôndolas diariamente.

Esta nova forma de relação se diferencia da postura adotada anteriormente no projeto ABC. COELHO et al. (1996) salientam que com o novo grupo de trabalho existia, desde o início, uma enorme facilidade de comunicação. Havia pessoas prontas a dar respostas às informações solicitadas e suficiente disponibilidade de técnicos e fiscais do setor público para resolver os problemas cotidianos de funcionamento do comércio. Para os autores, *“fica clara a existência de uma relação de confiança com o setor público, do tipo que fiscaliza mas que também está aberto a ouvir, apoiar e orientar, o que facilita a cooperação necessária neste tipo de relação. Este tipo de relação contrasta com a existente anteriormente no programa ABC que, segundo um dos permissionários, era apertado, aquele tumulto, meio bruto, não tinha conversa e não tinha orientação”*.

Neste processo de mudanças, a SMAB também assumiria um novo tipo de comportamento, não apenas fiscalizatório, mas também de orientação dos permissionários quanto à higiene, limpeza do local, exposição de produtos, etc.

Nesta relação entre permissionários e a SMAB, adotou-se uma postura de alterar os hábitos que se formaram no período de decadência do Programa ABC, agindo de forma mais educativa do que punitiva. Esta postura demonstra um pouco do empenho que houve por parte da SMAB para melhoria do atendimento ao consumidor, diferenciando sua forma de atuação em relação ao programa anterior.

Nos equipamentos do Abastecer visitados<sup>35</sup> pôde-se perceber que, apesar de não serem dias tradicionalmente de grande movimento, ou seja, próximos à data de recebimento de salários (até o quinto dia útil do mês) e nem em horários de pico, a circulação de consumidores e o volume de mercadorias que estavam sendo comercializadas demonstravam um alto giro do estoque no estabelecimento. Houve locais onde era difícil até mesmo se aproximar da banca de hortigranjeiros para ver a qualidade do produto devido ao grande número de pessoas que se aglomeravam nos corredores.

Em um dos pontos, localizado próximo a um bolsão de pobreza, o permissionário estima que são vendidos a cada compra por pessoa, cerca de 15 quilos de frutas e legumes. Esta afirmação foi inicialmente contestada, mas, chegando ao local, observou-se que havia uma fila de carrinhos de mão, com os quais adolescentes faziam o serviço de carreto para subir as ladeiras do bairro e levar as compras até as casas dos consumidores, tal era a quantidade de mercadoria comprada no equipamento.

Os pontos de venda do Abastecer são definidos geralmente em função de algum tipo de demanda, seja popular (através da associação de bairros) ou de solicitações de lideranças políticas (principalmente vereadores). A demanda chega por meio de requisição com abaixo-assinados, atas de reuniões, etc., onde inicia-se o processo de verificação das possibilidades de implantação do equipamento. São verificados se existe um local de propriedade da prefeitura nas proximidades do pedido e se é viável jurídica e economicamente a implantação do equipamento.

---

<sup>35</sup> Foram visitados os seguintes equipamentos dos programas Abastecer, Comboio e Direto da Roça: Bernardino Monteiro, Mendes Sá, Saramenha, Cachoeirinha e 21 de Abril

As administrações regionais também são parceiras na execução dos programas. No Abastecer são elas que acompanham o processo desde o início, verificando a disponibilidade de imóvel ou espaço público para instalação dos equipamentos e fiscalizando as atividades de comércio informal ao redor dos equipamentos e as documentações diversas.

Depois da reforma administrativa, em que as regionais assumiram um novo status na hierarquia da Prefeitura, os processos passam pelas Secretarias de Coordenação, além das administrações regionais, para que elas dêem seu parecer quanto à viabilidade e o interesse em ocupar aquele espaço com o equipamento do Abastecer ou se há outras prioridades de utilização. Este novo caminho percorrido pelo processo confere maior poder às administrações regionais. Foi relatado em entrevistas que esta mudança tirou um pouco da agilidade dos processos; antes eram apenas com as Secretarias de mesmo nível hierárquico que a SMAB.

Por meio de um processo licitatório é escolhido o comerciante que terá a permissão de uso e que se responsabilizará pela construção das instalações. Todos os investimentos no negócio são feitos pelos permissionários e o mesmo terá um contrato pelo período de um ano com possibilidade de prorrogação. Até o momento da pesquisa apenas dois permissionários haviam rompido o contrato, segundo informações fornecidas por funcionários, um por má condução dos negócios e outro pela localização, que não tinha um fluxo de pessoas suficiente para manter o negócio funcionando. O custo da construção do equipamento de acordo com as normas técnicas exigidas pela SMAB, segundo Santos (1999), está estimado entre R\$ 15.000,00 e R\$ 20.000,00 e a taxa de permissão de uso é de cerca de R\$ 300,00 por ano.

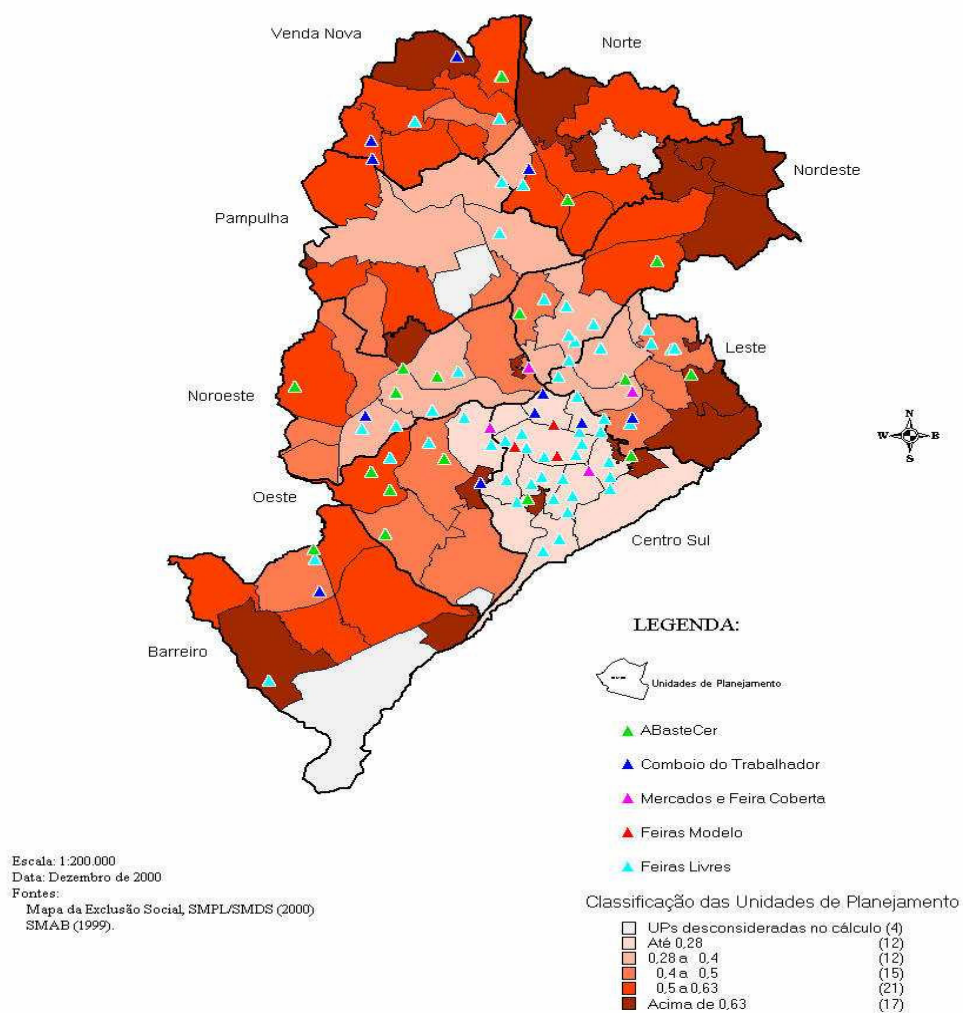
Estes fatores influenciam diretamente a distribuição dos pontos pela cidade. A decisão de onde são alocados os pontos não é unicamente uma escolha racional de onde serão instalados os equipamentos, mas são influenciadas por diversos fatores. Assim, apesar das preocupações com a universalidade do atendimento à população, alguns bairros podem ficar com o atendimento comprometido, seja pela falta de interesse dos comerciantes em participar do programa, seja por disputas e interesses políticos-partidários ou, simplesmente, por não comportar um equipamento como este no local.

Entretanto, observando-se o mapa de distribuição dos pontos dos programas de regulação (Comboio e Abastecer) é possível perceber que estes atendem boa parte das regiões do município. Os pontos estão alocados em locais de maior fluxo, pois assim possibilita atender, além das pessoas que moram próximas aos pontos de comercialização, os moradores da periferia, que podem efetuar suas compras na volta do trabalho, por exemplo. Dessa forma, permite amenizar um pouco do problema de acesso dos moradores na periferia, pois a abertura de novos pontos nessas regiões é limitada pelos fatores anteriormente citados.

A partir de 1996 foi criado em Belo Horizonte o mapa da exclusão social, por meio de indicadores sociais abrangendo várias dimensões, como a ambiental, a cultural, a econômica, a jurídica e a de segurança de sobrevivência, na qual é computada a variável ‘garantia de segurança alimentar’, que se utiliza basicamente de indicadores levantados pelo do número de crianças abaixo de 5 anos atendidas nos postos de saúde com problemas de desnutrição (PBH, 2000). O Mapa de Exclusão Social baseia-se no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) que representa o grau de exclusão social do município que é entendido, conforme PBH (2000), como um processo que impossibilita parte da população de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, conduzindo à privação, ao abandono e à expulsão desta população dos espaços sociais. Assim, foi construída uma escala para o IVS, variando de 0 a 1, em que os índices maiores refletem situações de vulnerabilidade social mais intensa. Dessa forma, a divisão do mapa é feita de acordo com as Unidades de Planejamento (UPs), as quais são

identificadas por diferentes tonalidades de cores, que referem-se à escala do IVS, ou seja, quanto mais escuras, maior o grau de exclusão social da UP.

Mapa 1 – Mapa do índice de vulnerabilidade social e pontos de atendimento dos projetos da SMAB com regulação e monitoramento de preços, Belo Horizonte, 1999.



Fonte: ARANHA (2000).

Alguns destes pontos são remanescentes do antigo programa ABC e que permaneceram com os mesmos permissionários por serem contratos efetuados antes da Lei 8.666 de 1986, que rege os contratos públicos. Mas, os novos contratos com os permissionários só são firmados por meio de um processo licitatório. Para COELHO et al. (1996), o ponto central na relação da SMAB com os permissionários é o processo de licitação pelo qual eles são selecionados. Este processo contém regras claras sobre as condições de funcionamento dos equipamentos, direitos, deveres e procedimentos impessoais, como podem ser constatados em detalhes nos editais de licitação e nos termos de utilização do espaço público.

O número de pontos de comercialização do Programa Abastecer atualmente é de 25 e sua expansão está comprometida pela falta de locais viáveis para a implantação de novos pontos. Tanto que nos últimos quatro anos foi aberto um número menor de equipamentos em relação ao início do programa. Segundo relatos, as demandas que são encaminhadas geralmente não possuem área que pertença à Prefeitura próxima à localidade ou, as áreas disponíveis não são de interesse comercial (pouca circulação de pessoas, por exemplo) ou mesmo da regional, por ter outras prioridades; apesar disto, há algumas informações divergentes e há quem acredite que possam ser abertos mais uns 100 pontos.

#### **4.2.2 Comboio do trabalhador**

Para ampliar o atendimento às populações dos bairros mais periféricos, a SMAB criou uma forma diferenciada de comercialização na qual são disponibilizados pontos ‘nobres’ para o comércio de hortigranjeiros, ou seja, onde há um maior fluxo de pessoas e um maior volume de vendas. Em contrapartida, os permissionários que são instalados nestes locais se comprometem a montar pontos de venda volantes nos bairros mais periféricos nos finais de semana. A forma de comercialização segue o mesmo princípio do Abastecer (25 produtos com margem de até 30% sobre o preço do atacado).

Este mecanismo demonstra a possibilidade de se negociar favoravelmente às populações que não estejam totalmente incluídas no programa Abastecer, reduzindo um pouco o impacto negativo observado na distribuição dos pontos nos bairros pela cidade.

Atualmente, o Programa Comboio do Trabalhador percorre seis bairros da periferia. Um dos problemas para a ampliação do programa é a falta de espaço nas áreas consideradas ‘nobres’, que geralmente estão no centro da cidade. Este problema já era apontado no início do programa, pois a instalação destes pontos em espaços públicos no centro da cidade gerou alguns conflitos com os comerciantes locais devido à higiene e também à escassez do próprio espaço.

CUNHA (1996), analisando as quantidades comercializadas entre os pontos no centro e nos bairros periféricos para os diferentes roteiros do Comboio, observou que a relação entre as quantidades médias diárias comercializadas no centro e nos bairros periféricos era muito próxima. Segundo o autor, o bom desempenho no bairro se deu pela concentração de compras da população local no dia de comparecimento do Comboio. Na verdade, os moradores desses bairros aguardam os finais de semana para fazerem suas compras nos equipamentos do Comboio também porque, geralmente, trabalham durante a semana e não dispõem de muito tempo para fazer suas compras.

Esta procura pelos equipamentos do Comboio gera um efeito sobre o comércio local no sentido de pressionar a redução dos preços, pois, além da concorrência e possível diminuição nas vendas dos comerciantes locais, tem também a possibilidade de os moradores compararem os preços das mercadorias vendidas no Comboio com os do comércio local.

### **4.2.3 Resultados alcançados na política de regulação e monitoramento de preços dos alimentos**

Serão apresentados a seguir os dados referentes ao período de 1997 a 2002 para análise da evolução dos programas de regulação de mercado, dando especial atenção aos projetos Abastecer e Comboio.

Como pode ser visto na Tabela 06, por meio dos programas de regulação de mercado foram comercializadas, no ano de 2002, uma média mensal de 48.629 toneladas de alimentos, sendo atendidas cerca de 197.201 famílias<sup>36</sup>.

Os equipamentos de abastecimento têm apresentado resultados crescentes e regulares nos últimos anos. No entanto, em seu início, houve um crescimento mais acentuado, pois os programas ainda estavam em expansão. Observando-se um período mais recente (de 1997 a 2002), percebe-se que os níveis de crescimento nas vendas e no número de pessoas atendidas tiveram uma tendência a se estabilizar, tanto pelos limites da capacidade operacional dos equipamentos, como também por suprir em boa parte a demanda dos bairros onde estão instalados. Observa-se também que os aumentos a cada ano se dão principalmente com a inauguração de novos pontos.

Os diferenciais de preço vêm mantendo-se favoráveis ao programa desde o início de funcionamento dos equipamentos. Em avaliação realizada nos anos 1990, ARANHA (2000) demonstrou que os preços praticados nos equipamentos gerenciados pela SMAB foram inferiores aos preços médios praticados no mercado. Enquanto o preço médio dos hortigranjeiros na rede privada aumentou 4,2% ao longo da década de 1990, a média anual dos preços dos equipamentos regulados pela SMAB caiu 20,5% em relação aos preços praticados no varejo. Nesta pesquisa, no ano de 1999, o preço médio praticado nos sacolões privados girou em torno de R\$ 0,74 e o dos equipamentos controlados pela SMAB ficou em R\$ 0,35.

---

<sup>36</sup> Para o cálculo do número de famílias atendidas, a SMAB leva em consideração, segundo critérios adotados por ela, que uma família consome em torno de 288 kg/ano de hortigranjeiros nos Mercados e Comoboios e 132 kg nas feiras livres. Portanto, a partir do volume de alimentos comercializados nos equipamentos chega-se ao número de famílias atendidas (ARANHA, 2000).

Tabela 06 - Resultados de 1997 a 2000 (média mensal por projeto)

	1997			1998			1999			2000			2001			2002		
<b>Projetos</b>	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos	Quantidade comerc. (t)	Famílias atendidas	Pontos
Abastecer	17.620	61.182	14	18.498	62.424	14	19.858	68.950	18	23.314	80.937	21	28.871,04	100.246	22	29.557,00	102.628	22
Comboio do Trab.	7.441	31.004	5	7.828	<b>32.617</b>	5	8.191	34.129	5	9.010	37.542	5	9.033,96	37.633	12	11.393,00	47.471	12
Cestão Popular	2.725	31.343	35	3.542	44.376	23	4.201	50.466	28	3.960	45.546	31	3.482,7	33.372	25	3.005,4	25.282	25
Feiras Livre e Modelo	<b>4.185</b>	20.567	54	<b>4.394</b>	<b>21.595</b>	54	4.532	22.255	54	4.578	21.788	54	4.653,00	22.882	59	2.334,00	19.480	59
Mercados Distritais	3.144	13.094	5	<b>3.301</b>	<b>13.748</b>	5	2.548	10.620	5	2.295	9.559	5	2.340,00	2.753	3	2.340	2.340	3
<b>Total</b>	<b>35.115</b>	<b>157.190</b>	<b>113</b>	<b>37.563</b>	<b>174.760</b>	<b>101</b>	<b>39.330</b>	<b>186.420</b>	<b>110</b>	<b>43.157</b>	<b>195.372</b>	<b>116</b>	<b>44.898,00</b>	<b>166.295</b>	<b>121</b>	<b>48.629,4</b>	<b>197.201</b>	<b>121</b>

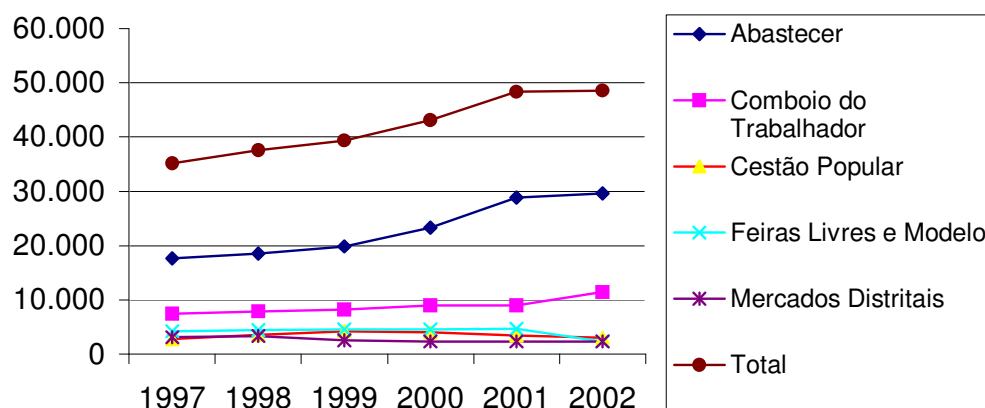
Fonte: GEPA-AB/SMAB



Essas diferenças de preço têm um efeito direto na economia popular em se tratando de equipamento com facilidades de acesso da população em locais pouco atendidos pela rede privada, além dos efeitos indiretos, como a indução de rebaixamento dos preços no mercado privado. Para se ter uma idéia da economia popular gerada por esses projetos, a diferença entre o preço dos alimentos comercializados pelos projetos Abastecer e Comboio do Trabalhador e o da rede privada gerou, em 1999, considerando o volume de alimentos comercializados nos equipamentos da SMAB, uma economia de quase onze milhões de reais (R\$ 10.939.110,00) (ARANHA, 2000)<sup>37</sup>.

Como pode ser observado no Gráfico 01, os projetos Abastecer e Comboio do Trabalhador são os que comercializam os maiores volumes de mercadorias no programa de regulação de mercado. Este fato revela também a preferência da população à modalidade deste tipo comércio, com vendas a um preço único por quilo (tipo sacolão).

**Gráfico 02 - Quantidades comercializadas (toneladas)**



Fonte: DGSAAB/SMAB

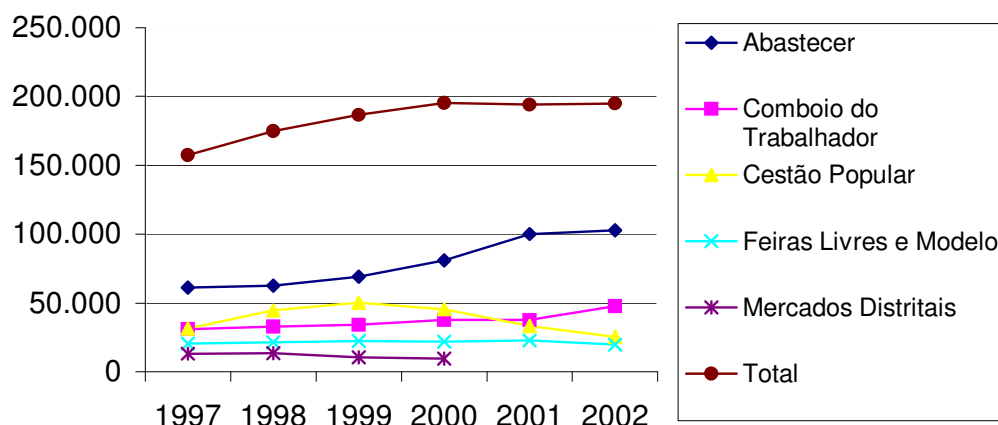
É interessante observar que em Belo Horizonte, como dito anteriormente, não há uma forte tradição em feiras livres, como visto em outras grandes capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro. Dessa forma, a SMAB procurou estimular este tipo de comércio e os resultados têm sido favoráveis para a manutenção e o crescimento dos programas. Em 2002 houve uma estabilização no ritmo de vendas, aparentemente pelo menor número de equipamentos criados.

O número de famílias atendidas (Gráfico 02) também vem demonstrando crescimento nos projetos Abastecer e Comboio do Trabalhador, apesar de uma diminuição em seu ritmo de crescimento nos anos de 2001 e 2002, fato este também atribuído ao menor número de equipamentos criados. O gráfico demonstra que os projetos Comboio e Abastecer vêm mantendo o atendimento a um número regular de famílias, entretanto, os outros projetos nesta área não vêm apresentando o mesmo desempenho, com leve declínio nas quantidades comercializadas e nas famílias atendidas. Isto se deve, segundo informações, ao formato dos programas, os quais não têm sido bem aceitos pela população, bem como pelas dificuldades operacionais, as

<sup>37</sup> Para se chegar a este resultado foi multiplicada a quantidade comercializada pela diferença dos preços praticados no mercado local.

quais demandam mais mão-de-obra da SMAB do que os projetos que desenvolvidos por meio dos permissionários.

**Gráfico 03 - Famílias atendidas nos projetos de regulação de mercado\***



Fonte: GEPA-AB/SMAB

\*Os dados dos mercados distritais vão até o ano de 2000, pois não foram obtidos dados dos anos seguintes.

### 4.3 Programas de assistência à alimentação

Os Programas de Assistência à Alimentação envolvem uma série de ações voltadas para as populações com maiores carências nutricionais e também para atender populações em situações de risco, como os atingidos por enchentes e deslizamentos, que demandam ações emergenciais.

Os Programas de Assistência Alimentar são direcionados para atender as necessidades de acordo com os ciclos mais importantes da vida humana, ou seja, o período de gestação, infância, adolescência e a terceira idade. Além destes projetos específicos, estão sob sua responsabilidade os programas de comercialização subsidiada, como o Restaurante Popular e o Cestão Popular. Entretanto, para efeito desta pesquisa, vamos nos ater somente ao Projeto de Alimentação Escolar, o qual faz parte do Programa de Alimentação de Crianças e Adolescentes.

O Programa de Alimentação de Crianças e Adolescentes é o maior programa da SMAB na área de assistência alimentar e nele estão incluídos três projetos: a) o Projeto de Prevenção e Combate à Desnutrição, que é desenvolvido em parceria com a Secretaria de Saúde e no qual são distribuídos mensalmente alimentos e a farinha enriquecida para gestantes, nutrizes e crianças desnutridas; b) o Projeto de Assistência Alimentar e Nutricional que, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, fornece gêneros alimentícios para entidades conveniadas que atendem meninos e meninas com trajetórias de rua, portadores de deficiência, Centros

de Apoio Comunitário (CAC) e desenvolvem trabalhos de reforço escolar, recreação e profissionalização de adolescentes e c) o Projeto de Alimentação Escolar, que atende alunos matriculados no ensino fundamental e médio e nas creches conveniadas com o município.

Os recursos para o funcionamento do Projeto de Alimentação Escolar provêm parte do Governo Federal e parte da Prefeitura de Belo Horizonte. No entanto, os programas de assistência à alimentação vêm apresentando limitações de ordem orçamentária, o que está causando um comprometimento no atendimento aos alunos, pois houve uma pequena redução no número de beneficiários atendidos e também nas quantidades calóricas e protéicas fornecidas.

#### **4.3.1 Projeto de Alimentação Escolar**

O Projeto de Alimentação Escolar, até 1993, era gerenciado pela Secretaria de Estado da Educação (SEE/MG) em convênio com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE/MEC). Dessa forma, eram distribuídos da SEE para o município alimentos formulados (sopas, bebidas lácteas, risotos e mingaus) e os industrializados (açúcar, biscoito, arroz, almôndega, leite em pó, sal, macarrão, feijão, óleo de soja, fubá pré-cozido, canjiquinha, farinha de mandioca e farinha de milho). A coordenação no município ficava sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Com a criação da SMAB, a alimentação escolar foi transferida para sua responsabilidade. Entretanto, esta mudança se deu de forma progressiva, passando primeiramente as atividades operacionais e só depois a transferência foi formalizada junto ao FNDE. Os funcionários lotados na Secretaria de Educação (tanto as supervisoras como as cantineiras) ficaram inseguros quanto a serem transferidos para a SMAB, pois não sabiam se iriam se adaptar à nova forma de trabalho.

No caso das supervisoras do programa, segundo COELHO et al. (1996), esta insegurança era em função de possíveis perdas de benefícios que tinham e também porque valorizavam o *status* de professores, receando abrir mão deste *status* ao se transferirem para uma secretaria recém-criada, sem a tradição e imagem pública da Educação. Para a solução deste impasse, a Secretaria da Educação convocou uma reunião com todas as pessoas interessadas, no qual, juntamente com a solicitação de colaboração inicial de todos para que a transferência se processasse sem perdas para a merenda escolar, deu-se a todos a liberdade de optarem entre integrarem-se ao quadro funcional da nova secretaria ou permanecerem na de Educação, caso não se sentissem bem na SMAB.

Deste processo resultou, passado o período inicial, que o chefe geral da merenda pediu exoneração desta função e permaneceu na Educação, enquanto que, das cerca de 36 supervisoras, parte decidiu continuar com a nova secretaria e outra parte preferiu voltar às salas de aulas.

Uma das mudanças propostas inicialmente pela SMAB foi a substituição dos produtos formulados e industrializados por produtos naturais. Esta alteração causou, a princípio, alguns problemas com as cantineiras que, habituadas com a manipulação dos produtos formulados e industrializados, apresentaram certa resistência à introdução de

produtos *in natura*. Mas, com o tempo, começaram a assimilar<sup>38</sup> esta nova prática no trabalho.

As cantineiras ainda permanecem nos quadros da Educação, mas, segundo informações levantadas, atualmente grande parte delas é de empresas terceirizadas. Em 2002, eram 405 cantineiras dos quadros da prefeitura e 361 terceirizadas e, quanto às auxiliares de cozinha, eram 762 dos quadros da prefeitura e 1.324 de empresas terceirizadas. Dessa forma, o pessoal terceirizado vem substituindo as que se aposentaram ou saíram da função e também para suprir o aumento de demanda.

Houve também uma certa resistência na introdução da farinha enriquecida<sup>39</sup> pela Secretaria de Saúde. Mas, depois da realização de um seminário para discutir os riscos e benefícios, acabou-se por aceitar sua utilização. A farinha enriquecida é adicionada hoje na alimentação escolar em locais onde há problemas mais graves de desnutrição e também nos postos de saúde, programa de prevenção e combate à desnutrição.

Uma outra dificuldade encontrada para a introdução de produtos *in natura* na alimentação escolar se refere ao sistema de compra, pois, com a Lei 8.666 (que trata das licitações), criam-se obstáculos para o fornecimento regular dos alimentos, já que existem constantemente oscilações bruscas de preços em vários períodos do ano. Dessa forma, a SMAB implantou um sistema de 'registro de preços'<sup>40</sup>, no qual são especificados na licitação os produtos a serem adquiridos e os padrões que devem obedecer (PBH 2). Será efetuado o contrato com aquele que atender às especificações de qualidade e oferecer a menor margem de comercialização, de acordo com cotação na época de aquisição dos produtos.

O registro de preço é um sistema inserido dentro da modalidade de concorrência. É caracterizado e diferenciado da concorrência comum pelo fato do resultado da licitação não induzir obrigatoriamente à compra do objeto licitado, não existindo a figura do adjudicatário, sendo este substituído por um compromisso de fornecimento (ESCÓRCIO, 2002).

As vantagens dos registros de preços, segundo CASTRO (2002), são: 1) definição ampla do objeto com especificação de todos os produtos e gêneros que são adquiridos pela Administração Pública (gêneros alimentícios, medicamentos, materiais de construção, materiais de consumo, permanentes, etc.); 2) possibilidade da licitação ser realizada para ter o preço registrado durante um ano, independente do exercício financeiro findar; 3) permite que a validade da proposta ultrapasse 60 dias.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa o valor de R\$ 0,13/dia para os alunos do ensino fundamental e, para os alunos da pré-escola, o valor passou de 0,06 para R\$ 0,18/dia/aluno no último ano. Com este recurso, mais a contrapartida do município (funcionários e equipamentos), o Programa de Alimentação Escolar fica

---

<sup>38</sup> Em entrevista realizada por COELHO et al. (1996) com quatro destas cantineiras em escola de favela, constatou-se, no entanto, uma certa satisfação das mesmas por terem maior oportunidade de exercerem sua criatividade na cozinha, quando antes se tratava apenas de repassar o que já vinha elaborado. No relatório de pesquisa é citada uma *“divertida discussão entre elas a respeito de quais comidas as crianças gostam mais e uma disputa sobre qual a melhor quantidade de farinha enriquecida adicionar a determinados pratos, já que uma delas achava que a quantidade especificada pelas nutricionistas ‘melava’ certos produtos, enquanto as demais aprovavam a proporção indicada, chegando-se a um acordo de que é melhor ‘a gente ir descobrindo o jeito que as crianças preferem’*”.

<sup>39</sup> A farinha enriquecida é um complemento alimentar composto por farelo de trigo, pó de folha de mandioca, casca de ovo e semente. Além de rica em nutrientes é de baixo custo (ARANHA, 2000).

<sup>40</sup> A PBH adotou a forma de contrato de compromisso em 1995, por meio do Decreto nº 8.322, que estabelece as formas de implantação, controle de preços e outros comandos detalhados para a realização de registro de preços (CASTRO, 2002).

responsável por atender à todas as crianças da pré-escola e ensino fundamental da rede pública municipal e suprir pelo menos 15% das necessidades nutricionais diárias das crianças.

Atualmente, pelas planilhas de cálculos da SMAB, o custo por refeição é de R\$ 0,18 e só está sendo possível atender o número atual de crianças porque nem todas fazem as refeições, muitas se alimentam em cantinas, levam lanche e também os dias letivos são diminuídos por causa de eventuais paralisações e greves.

Apesar dessas restrições orçamentárias, a SMAB procura ainda oferecer alimentação a algumas escolas durante as férias, mas isto depende também do acordo entre a direção, funcionários e o sindicato da categoria (SEDUC – Sindicato dos Funcionários da Educação). Nas áreas mais periféricas, é fornecida, com recursos do município, uma suplementação láctea, como forma de reduzir a desnutrição.

Algumas creches ainda não possuem convênio com o FNDE, pois não são reconhecidas como entidades de utilidade pública da PBH, tanto por causa da burocracia exigida como também que, com este reconhecimento, teriam o direito a receber subvenções da administração municipal. Por estes motivos, segundo informações, o número de instituições é limitado mas, mesmo para as que não possuem convênio com o FNDE, o município garante a entrega da merenda para essas instituições.

A administração da merenda escolar pela Secretaria de Abastecimento é feita em conjunto com as escolas de municipais, por sua vez administradas pela Secretaria de Educação, o que exige um bom entendimento entre os dois órgãos públicos, quer na delimitação inicial das atribuições de cada um, quer na administração dia-a-dia da política (COELHO et al.,1996). Isto evidencia a necessidade de uma articulação intersetorial entre as duas secretarias.

No que diz respeito ao Conselho de Alimentação Escolar, a participação dos conselheiros vinha se mostrando com um caráter apenas para cumprimento de uma formalidade. Nas últimas reuniões, entretanto, ficou decidido que fariam visitas às escolas conveniadas para analisar o funcionamento do programa e também observar a avaliação feita por funcionários e beneficiários.

Apesar dos esforços para a melhoria do Programa de Alimentação Escolar, é possível perceber a vulnerabilidade dos programas de assistência alimentar no que diz respeito à destinação de recursos para suprir suas necessidades. Assim, mesmo que os programas tenham aproveitado sua estrutura para ampliar o atendimento, a defasagem no valor repassado começa a comprometer os resultados até então obtidos.

#### **4.3.2 Resultados alcançados no Projeto de Alimentação Escolar**

O Projeto de Alimentação Escolar atendeu, em 2003, à uma média de 167.678<sup>41</sup> alunos diariamente, em cerca de 183 escolas do ensino fundamental e outras 57 creches conveniadas que cuidam de crianças de 0 a 5 anos.

Segundo estimativas feitas por ARANHA (2000), em 1999, cerca de 43,0% do total de crianças e adolescentes de Belo Horizonte foram atendidos, sendo 7,4% crianças na faixa etária de 0 a 6 anos e 35,6% crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos. Considerando a população destas faixas etárias separadamente, os projetos

---

<sup>41</sup> Segundo dados apresentados ao FNDE

atendiam a 13,6% do total de crianças em Belo Horizonte na faixa etária de 0 a 6 anos e 78,2% do total de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos.

Como pode ser visto na tabela 07, o número de crianças atendidas vem diminuindo nos últimos 04 anos. No caso, houve uma sensível diminuição no atendimento das entidades filantrópicas, devido a problemas no cadastramento feito junto ao FNDE e no número de crianças matriculadas no ensino fundamental.

**Tabela 07 – Número de alunos para o repasse de verbas, de acordo com o cadastro do FNDE**

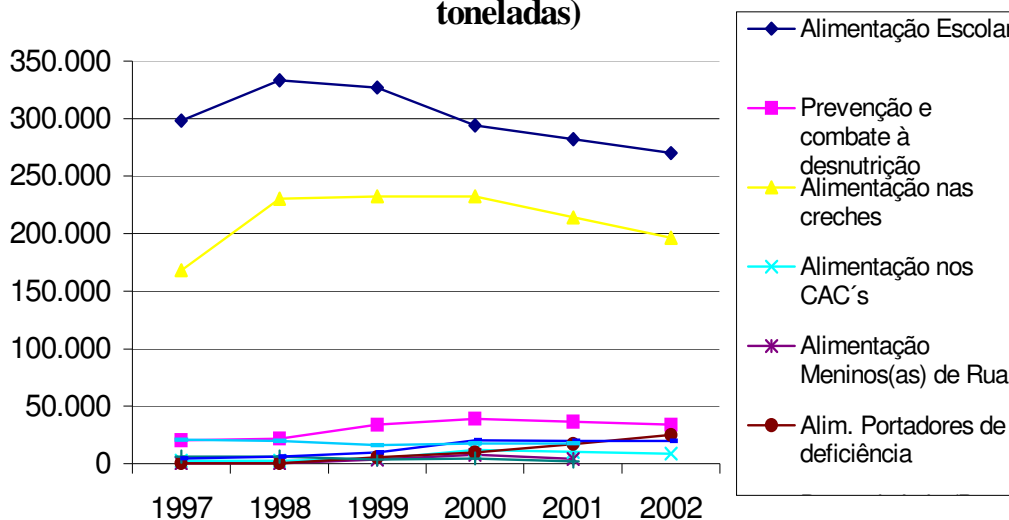
Ano	Ensino infantil	Ensino fundamental	Filantrópicas	total
2000	6.167	169.034	17.836	193.037
2001	4.826	169.900	16.224	190.950
2002	5.493	159.460	17.961	182.914
2003	7.778	153.977	5.923	167.678

Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

Este decréscimo no número de alunos atendidos provoca também uma diminuição nos recursos repassados pelo FNDE. Além disso, os preços dos produtos da cesta básica vêm aumentando substancialmente, enquanto o valor per capita repassado continua o mesmo desde 1993, ou seja, R\$ 0,13. Apenas o repasse para as creches foi aumentado (para R\$ 0,18), mas, como o número de alunos atendidos é menor, o impacto no volume de recursos também é pequeno.

Como pode ser observada no Gráfico 04, a quantidade de alimentos distribuídos vem apresentando queda constante a partir de 1999. Este fato está relacionado às oscilações no número de alunos atendidos (Gráfico 05), mas principalmente, ao menor poder de compra de alimentos com valor per capita repassado.

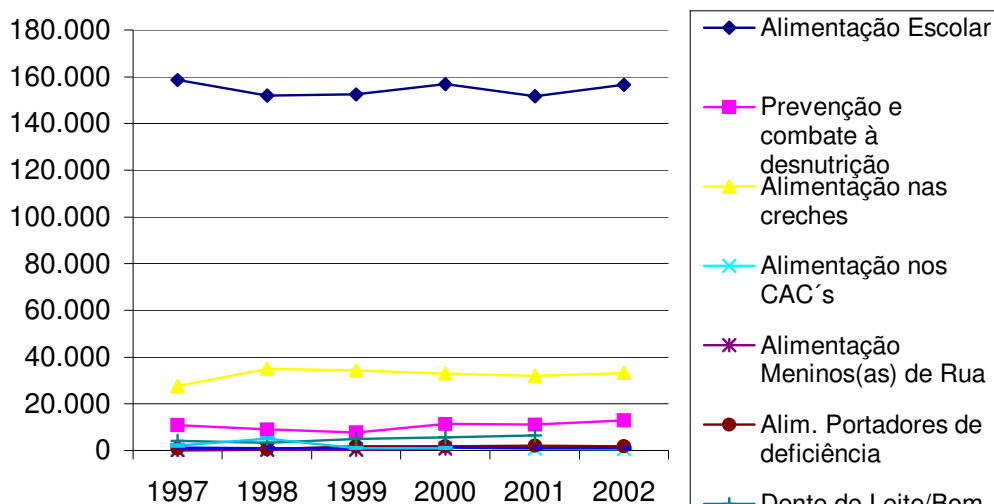
**Gráfico 04 - Alimentos distribuídos (média mensal em toneladas)**



Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

Apesar da melhora no aporte nutricional, na quantidade e qualidade dos produtos fornecidos na alimentação escolar, para que estas melhorias introduzidas continuem será necessário um reajuste no valor repassado pelo FNDE.

**Gráfico 05 - Beneficiários atendidos**

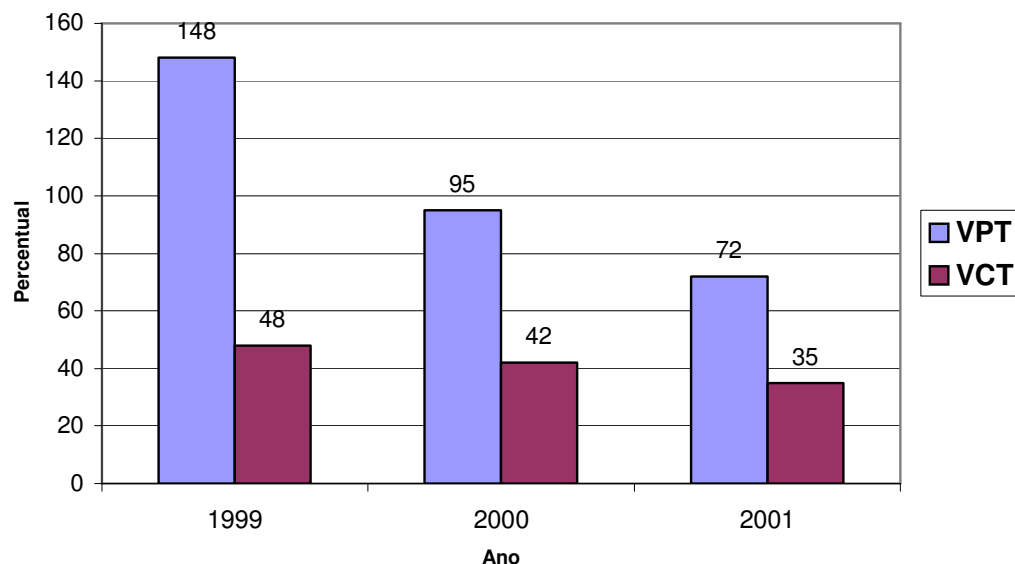


Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

ARANHA (2000) avalia que houve uma significativa melhoria na qualidade e variedade de alimentos que compõem os cardápios durante a década de 1990. Por exemplo, nas creches e outras entidades com atendimento às crianças e adolescentes, passou-se de apenas um item entregue durante o primeiro ano de implantação do projeto, em 1994, para 58 diferentes produtos alimentícios em 1999, diversificando e variando assim os cardápios das crianças. Nesse período, aumentou a variedade de alimentos comprados para compor os cardápios da alimentação escolar, assim como se diversificou o número de receitas. É importante observar que não só aumentou a variedade de alimentos, como foram substituídos vários alimentos formulados por alimentos *in natura* e processados. Contavam na pauta de alimentos, em 1993, nove produtos formulados, significando 29% dos produtos fornecidos no projeto àquela época. Já em 1999, não foi comprado nenhum alimento formulado.

Entretanto, observando-se o Gráfico 06, nota-se que o valor calórico e protéico fornecido no Projeto de Alimentação Escolar de Belo Horizonte a partir do ano de 2000 vem se reduzindo, mas ainda continua acima dos 15% exigidos pelo FNDE.

**Gráfico 06 - Evolução do Percentual do Valor Calórico Total (VCT) e Valor Protéico Total (VPT) oferecidos nos programa de assistência alimentar em relação a 100% da recomendação diária**



Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

O problema não está apenas em cumprir esta exigência legal (15% das necessidades nutricionais diárias), mas reconhecer também a importância da alimentação escolar como um fator de estímulo à permanência dos alunos na escola e também no rendimento dos estudos dos alunos.

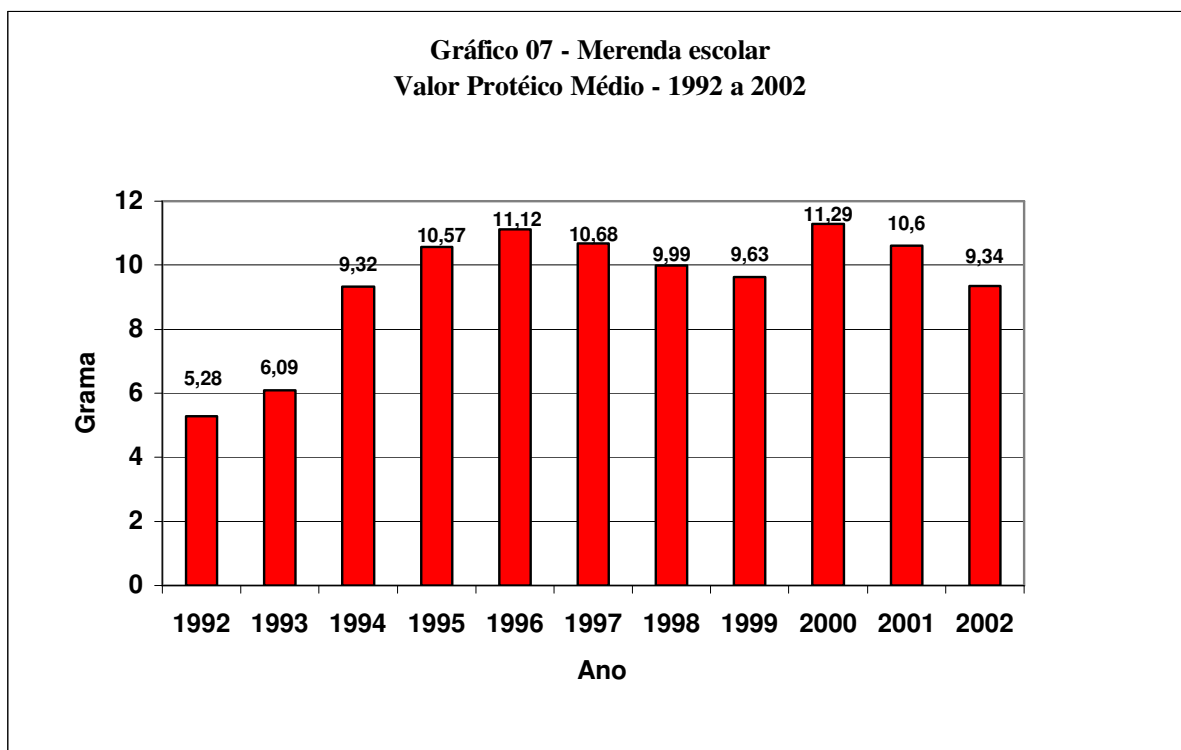
Dessa forma, a SMAB procura meios para manter a qualidade na qual conseguiu chegar. Desde o início, vem sendo introduzida uma maior variedade dos produtos hortifrutigranjeiros - frutas, legumes, folhosas e cereais - e ocorreu um aumento bastante significativo no fornecimento de carnes e ovos, possibilitando, com isso, aumento na quantidade de calorias, proteínas, vitaminas e sais minerais fornecida aos escolares. Foram introduzidos também produtos alternativos, como a farinha enriquecida, assim como alimentos regionais, como rapadura, mel e pé-de-moleque.

ARANHA (2000) destaca dois aspectos para os quais se deve atentar na análise nutricional dos alimentos enviados às creches e entidades. Primeiro, alimentos ricos em proteínas, como carne, leite e ovos, não devem ser utilizados basicamente como fonte de energia, pois são fontes caras de energias. Mesmo que isso não esteja acontecendo nesse Projeto, o envio excessivo de alimentos ricos em proteínas pode estar comprometendo um volume maior de recursos públicos do que o necessário e, portanto, havendo ineficiência. Outro aspecto é que o uso abusivo de produtos com alta concentração de proteínas não segue a recomendação nutricional adequada, podendo, dessa forma, trazer problemas futuros de saúde. Contudo, deve-se considerar que o padrão alimentar atual da população em geral estimula o consumo de cardápios hiperprotéicos, o que desencadeia a maior demanda desses produtos mais caros pelas entidades<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Existe um certo conflito entre as entidades e a SMAB em torno da quantidade e tipos de produtos. O açúcar, por exemplo, é outro produto muito demandado pelas entidades e que, nutricionalmente, não deve



O valor protéico fornecido na alimentação escolar (gráfico 07) atingiu, em 2000, o maior valor histórico desde o início do período analisado (1992). Este valor foi obtido em consequência principalmente da redução do número de dias letivos, em função de paralisações do funcionalismo. Entretanto, a partir daí vem apresentando queda significativa, chegando, em 2002, aos patamares de 1994. Esta oscilação é até compreensível pela própria variação dos alimentos, mas, o que chama a atenção no entanto, é que demonstra que nos últimos três anos vem apresentando quedas consecutivas. Esta queda vem sendo pressionada, como ressaltado anteriormente, pelos baixos recursos repassados, enquanto os alimentos têm seus preços reajustados constantemente.

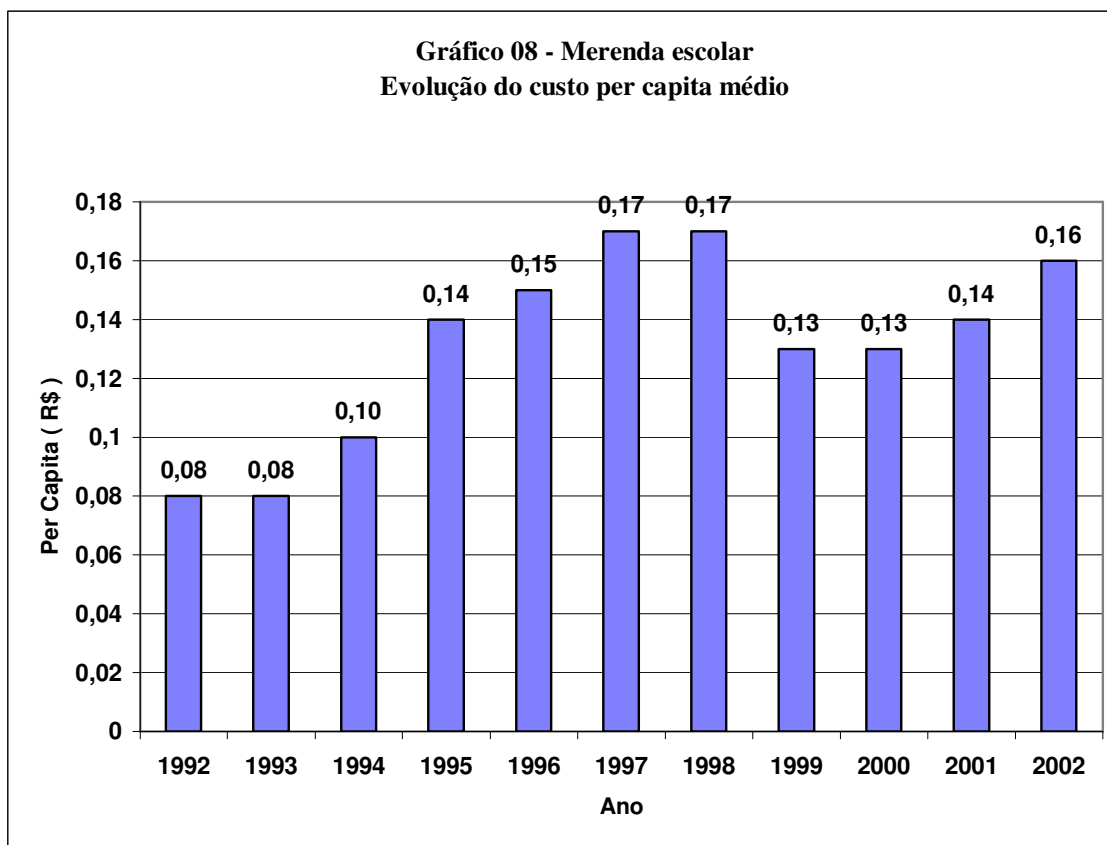


Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

Dessa forma, pode-se observar, no Gráfico 08, que os custos per capita vêm apresentando crescimento nos últimos anos e, segundo informações, este valor chegaria em 2003 a R\$ 0,18 per capita (na realização da entrevista ainda não havia sido feito o fechamento para o ano). Nos anos de 1999 a 2001 o custo per capita médio apresentou uma redução devido ao menor número de aulas em decorrência de paralisações e greves do funcionalismo público da rede de ensino.

---

ser consumido em grande quantidade. Em casos como esse, há uma constante negociação entre a demanda das entidades e a SMAB.



Fonte: GEPAV/GEAA/SMAB

Assim, o valor repassado está comprometendo inclusive o cumprimento do que é estabelecido pelo FNDE, de fornecer 15% das necessidades nutricionais diárias. Apesar de toda evolução conseguida no programa como o fornecimento de produtos *in natura* e o aumento da cobertura nutricional acima da exigência legal, a qualidade pode começar a cair se o valor não for reajustado.

### **CAPÍTULO 3 – ARTICULAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERSETORIAIS: CAMINHOS PARA AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO NAS POLÍTICAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR**

#### **1. Introdução**

Como pôde ser observado no capítulo anterior, a SMAB envolveu uma série de instituições parceiras para o desenvolvimento de suas atividades. Esta é uma das estratégias adotadas pela SMAB para implementar sua política de segurança alimentar. Assim, a SMAB exerceu um papel de articulação institucional e também intersetorial, na medida em que se propôs a coordenar programas que antes estavam dispersos em outras áreas da administração municipal.

A construção das articulações se deu de maneira diferenciada entre os programas desenvolvidos na SMAB, logicamente por suas características também diferentes. Enquanto nos programas de regulação de mercado houve predominantemente um tipo de parceria com as instituições privadas e na sua relação com o próprio mercado, os programas sociais estabelecem um outro tipo de relação predominante, ou seja, a articulação com outros setores da administração municipal (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, etc.) e órgãos em outros níveis de governo.

As articulações institucionais e intersetoriais contribuíram para a ampliação do atendimento à população, caminhando num sentido da universalização dos programas e, mesmo nos programas focalizados, houve um esforço no sentido de melhorar e ampliar o atendimento da população, aproveitando e otimizando a estrutura existente, como no caso da alimentação escolar e os outros programas similares de assistência alimentar.

Assim, veremos a seguir as necessidades de articulação para a construção e consolidação de uma política local de segurança alimentar, as articulações desenvolvidas pela SMAB e alternativas encontradas para ampliação do atendimento da população em suas necessidades nutricionais.

#### **2. Articulação institucional e intersetorial nos programas de regulação de mercados e assistência alimentar da SMAB**

A constituição de um novo desenho institucional na esfera pública é fundamental para garantir seu funcionamento e, na visão de PRZERWORSKI (1999), desde a grande explosão do pensamento institucional, quando se inventaram as instituições democráticas atuais, praticamente não se viu mais criatividade institucional. Esta criatividade institucional a qual PRZERWORSKI se refere, revela um amplo campo de aplicação em ações locais de segurança alimentar.

A implementação de políticas na área alimentar, exige esforços no sentido de se prevenir a influência negativa das forças políticas tanto do capital privado como também de interesses particulares, as quais são comumente exercidas sobre as administrações municipais, como a apropriação de recursos por grupos econômicos e de beneficiários que nem sempre é o público alvo de determinada ação. Para isto, exige disposição e vontade política para enfrentamento dos grupos de pressão para que seja efetuada a adequação das estruturas locais para atender às reais necessidades da população.

Ao mesmo tempo em que é preciso que sejam tomados alguns cuidados para que não haja este tipo de apropriação indevida das ações governamentais, a administração pública não pode prescindir da articulação com os atores locais, principalmente pelo quadro de precariedade pela qual passa o serviço público. Dessa forma, FARAH (2001) considera que, para uma maior eficiência dos serviços públicos, primeiro é preciso que ele ultrapasse seus próprios limites institucionais e se articule com os demais setores da sociedade e, segundo, há a necessidade de se construir novos arranjos institucionais que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado que caracterizava o período anterior ao da Constituição de 1988. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil.

A autora considera ainda que os governos locais assumem um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Por meio dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer interrupções a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas.

A implementação de políticas locais de segurança alimentar envolve uma grande diversidade de instituições, o que implica na definição clara dos papéis a serem desempenhados por cada uma delas. BURLANDY (1999) ressalta que as parcerias podem contribuir tanto no sentido de tornar mais vigoroso o processo de construção de novos espaços na esfera pública, democratizando a formulação e implementação de políticas, quanto na maior eficácia das mesmas, potencializando recursos. Mas, para a autora é preciso questionar se esta capilaridade também se traduz em termos de vocalização das demandas reais dos beneficiários da política.

Nesse sentido, houve em Belo Horizonte uma tentativa de ampliar a participação dos atores no conjunto das políticas locais de segurança alimentar com a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMASA)<sup>43</sup>, o qual envolveu diversos setores da PBH, iniciativa privada, lideranças políticas e representantes da sociedade civil organizada. Entretanto, segundo informações coletadas, a representatividade de grupos populares e beneficiários não era o ponto forte da composição do Conselho. Esta experiência não obteve êxito em suas ações práticas e também houve pouca pressão popular no sentido de pleitear mais ações na área de segurança alimentar. Depois de algumas reuniões, o Conselho foi desativado tendo em vista o esvaziamento das reuniões.

Apesar da participação popular e, principalmente, dos beneficiários não ter sido a tônica principal dos projetos desenvolvidos pela SMAB, ainda assim foram abertos canais de comunicação com a população por meio de ações como: orçamento participativo implementado pela PBH; programa semanal de rádio, com dicas sobre culinária e alimentação; disque-abastecimento, serviço de atendimento por telefone com informações sobre preços da cesta básica, endereços dos equipamentos e serviços em geral prestados pela SMAB, como também para o recebimento de reclamações quanto aos projetos e equipamentos públicos mantidos pela SMAB. No relacionamento com a população, foi relatado um caso em que houve reclamação de uma associação de

---

<sup>43</sup> O COMASA foi criado em 17 de outubro de 1994, pela Lei Municipal 6.379/94.

moradores quanto à qualidade dos alimentos que estavam sendo comercializados num ponto do projeto Abastecer. Para solucionar o problema foi realizada uma reunião com a presença de representantes da associação, dos moradores, permissionários e representantes da SMAB, os quais discutiram os motivos das reclamações ficando acordado que o permissionário melhoraria a qualidade dos produtos e a fiscalização seria intensificada no local. A SMAB, neste caso, atuou na intermediação de um conflito de forma a resolvê-lo, não com uma simples ação punitiva, mas principalmente por meio do diálogo e o entendimento entre as partes, estimulando que outras reclamações sejam feitas e a população tenha seus problemas resolvidos.

Assim, mesmo que a participação popular – num sentido de mobilização social – não tenha sido um dos eixos condutores na implementação das políticas e programas desenvolvidos pela SMAB, o grande número de parceiros envolvidos permitiu sua presença numa área maior de atuação, seja junto à iniciativa privada ou em ações intersetoriais com outros órgãos, permitindo assim uma ampliação do atendimento à população.

Isto reforça a importância da intersectorialidade, principalmente nas políticas sociais, pois ela pode potencializar as ações do estado, melhorar a alocação dos recursos e, conseqüentemente, aumentar a qualidade no atendimento da população e a efetividade das políticas. Para FILHO (2000), o campo das políticas sociais tem sido representado como um conjunto de setores independentes e, no limite, apenas comunicantes entre si. Uma das causas apontadas é a própria expansão da prática institucional da ciência que produziu campos disciplinares cada vez mais rigorosamente delimitados, sendo cada vez mais valorizada a especialização, tanto no sentido de criação de novas disciplinas, quanto na direção de subdivisões internas nos próprios campos disciplinares.

Por sua vez, MENICUCCI (2002) considera a intersectorialidade como uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social.

No entanto, não é tarefa fácil transpor as fronteiras setoriais constituídas dentro e fora das instituições públicas. BURLANDY (2003) salienta que, apesar de alguns objetivos públicos transcenderem os campos de ações e exigirem ações integradas, os diferentes setores de governo e sociedade têm metas e interesses específicos e atuam em função de realizá-los.

MENICUCCI (2002) ressalta ainda que, se no domínio das idéias pode ser mais fácil introduzir a noção de intersectorialidade, mesmo porque as evidências empíricas nos apontam recorrentemente a inter-relação entre os determinantes sociais da exclusão, entretanto, traduzir esse princípio na prática da gestão pública apresenta maiores dificuldades. As resistências de diferentes origens são previsíveis uma vez que pressupõem deslocamentos de poder, de deliberação e de campos do saber; demandam modificações nos processos de trabalho e, principalmente, nas concepções e valores arraigados sobre como fazer a coisa certa; interesses corporativos menores podem ser afetados, uma vez que o pólo dinâmico das prefeituras se desloca do centro para a periferia; até os movimentos populares necessitam mudar suas práticas organizadas na maioria das vezes a partir de recortes setoriais em observância à própria legislação brasileira. Trata-se, de fato, de mudança de concepção que suscita uma mudança na

cultura organizacional e nas práticas institucionalizadas no desenvolvimento da cooperação e da parceria. Para enfrentar esse desafio de mudar o padrão de eficácia das políticas sociais é imprescindível a formação de alianças entre todos que querem melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, localizados dentro e fora da administração pública: dirigentes, técnicos, prestadores e usuários dos serviços. Isso significa que para maior êxito no processo de implementação de reformas baseadas no princípio da intersetorialidade torna-se necessária a construção coletiva das mudanças para que elas se traduzam, de fato, em avanços qualitativos e não se limitem a meras reformas de organograma.

Mas, é importante ressaltar também que os setores são constituídos por pessoas e que, muitas vezes, os interesses particulares se sobrepõem aos da instituição, podendo tornar-se mais um fator determinante para o estabelecimento de uma articulação intersetorial.

BURLANDY (2003) considera também que a adesão dos atores depende do quanto este projeto é consistente politicamente e do quanto é construído coletivamente. Portanto, uma política de segurança alimentar e nutricional será mais efetivamente implementada na medida em que seja construída de forma pactuada e consiga ajustar as diferentes lógicas setoriais em torno de um objetivo mais amplo de longo prazo.

A complexidade para conciliar os interesses numa política integrada constitui-se num dos desafios para a elaboração e implementação de uma política local de segurança alimentar e nutricional, pois envolve, como visto no caso estudado, diversas esferas governamentais, órgãos públicos e setores internos à própria administração municipal, agentes privados e, em muitos casos, os próprios beneficiários. Serão apresentadas, a seguir, as articulações desencadeadas nos programas de regulação de mercado e na assistência alimentar observados na política de segurança alimentar em Belo Horizonte.

## **2.1 As articulações nos programas de regulação de mercado**

A construção de uma articulação dos programas de regulação com a iniciativa privada proporcionou um arranjo institucional que tem funcionado sem gerar grandes conflitos como os que foram observados no início dos programas de regulação, apesar de algumas pressões por parte dos permissionários para o reajuste dos preços, o que é considerado normal na correlação de forças, tendo em vista os interesses privados comerciais em jogo.

Um sinal da relação positiva que vem se desenvolvendo com estes parceiros tem sido o trabalho da fiscalização que, com a adoção de uma postura mais instrutiva e educativa do que propriamente punitiva (característica que marcou a relação da Coordenadoria de Abastecimento com os permissionários anteriormente), parece estar colhendo bons resultados, pois não tem tido maiores problemas quanto à qualidade dos produtos e nem quanto à adequação dos permissionários às regras e contratos firmados com a municipalidade.

Nessa relação com os permissionários, embora possa parecer simplesmente uma apropriação do capital privado de equipamentos estatais (pois estes ocupam e exploram comercialmente uma área pública), ocorre o que FARAH (2001<sup>44</sup>) considera como uma

---

<sup>44</sup> A *privatização* consiste na transferência da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, tendo como objetivos aliviar a crise fiscal, evitar a irracionalidade no uso de recursos, decorrente da gratuidade de certos serviços e aumentar a progressividade do gasto público, ao evitar que segmentos de alta renda se apropriem de benefícios não proporcionais à sua contribuição, num processo de distribuição de renda às avessas. A *descentralização* das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto,

substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pelo mercado ou em parceria com este setor, sem, no entanto, transferir um patrimônio e a responsabilidade pública à iniciativa privada.

Esta reconfiguração da relação entre o público e o privado, estabelecida nos projetos a partir da criação da SMAB, também pode ser entendida como reflexo de uma mudança no foco dos trabalhos. Ao que antes era dada uma grande ênfase nas atividades meio (tendo a Coordenadoria anteriormente a este período adotado uma postura rígida no controle e cobrança dos contratos estabelecidos), característica de um modelo burocrático, hoje pode-se perceber que os esforços e as atenções se dão muito mais no atendimento à população, permitindo certa maleabilidade dos programas, necessária para se ajustar às mudanças conjunturais da economia e da própria sociedade sem perder, contudo, seus objetivos principais. Isto pode ser percebido com o monitoramento constante dos programas por meio dos resultados e benefícios concretos para a população.

Para isso, os convênios estabelecidos com as instituições de pesquisa foram fundamentais. Elas auxiliaram na estruturação dos dados a serem coletados, metodologia de pesquisas e na divulgação das informações. Dificilmente uma instituição pública, no âmbito da secretaria municipal, teria totais condições para elaboração de estudos desta natureza, que requerem profissional especializado. A articulação com instituições acadêmicas, inclusive com algumas fora do território municipal, desempenharam um importante papel, tanto para o monitoramento e avaliação dos programas, quanto para dar maior visibilidade ao que vinha sendo desenvolvido dentro da Secretaria.

Esta articulação com universidades e instituições de pesquisa foi facilitada pela proximidade de alguns dos contratados pela administração municipal (que fazem ou fizeram parte dos quadros da SMAB) com a comunidade acadêmica, o que potencializou as relações. O conhecimento prévio entre as instituições permitiu o estabelecimento de parcerias que se ajustassem aos interesses mútuos. Este também é um bom exemplo de exploração dos recursos locais e do potencial de interação, pois, em outros municípios onde existem instituições acadêmicas, muitas vezes a comunidade política ignora o potencial das universidades e vice-versa.

Outra instituição fundamental na operacionalização dos programas é a CEASA-BH, pois esta repassa semanalmente as cotações no mercado atacadista que servem de base para se chegar aos preços cobrados nos equipamentos da SMAB.

Na impossibilidade de encontrar os recursos disponíveis no local, como no caso da produção agrícola, a SMAB rompeu os limites geográficos do município e contactou agricultores de outros municípios para integrarem seus projetos. Nesses casos, uma ampla variedade de produtos abastece a cidade de Belo Horizonte com os programas de comercialização direta. É uma relação de mão dupla com o produtor; enquanto o agricultor se beneficia escoando sua produção num grande centro urbano em áreas

---

ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços. A *focalização*, finalmente, constitui um dos ingredientes centrais da proposta de reforma dos programas sociais na perspectiva neoliberal. Consistente na idéia de redução do Estado e de estímulo ao mercado, trata-se, aqui, de restringir a ação social do Estado de forma a concentrá-la em determinados programas e segmentos da população. O gasto social só se justifica, assim, para os muito pobres e em programas considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado (DRAIBE, 1993).

altamente valorizadas, o consumidor também se beneficia com a disponibilidade de produtos frescos (principalmente folhosas) e sem o uso de agrotóxico. Para isso, a SMAB montou uma equipe para visitar propriedades e estruturar a comercialização, mas também conta com a colaboração da Emater-MG, que possui estrutura espalhada por todo o estado e também tem maior facilidade na organização da produção, trabalhando diretamente com outro parceiro comum entre as duas instituições, ou seja, as prefeituras municipais do interior.

Os programas de comercialização direta despertam interesse nas prefeituras do interior pois possibilitam o escoamento da produção de sua região. E também, é significativo do ponto de vista da segurança alimentar, tanto no sentido de estimular a produção agrícola sem agrotóxico, como também para assegurar ao agricultor uma renda mensal mais elevada do que se tivesse que negociar com um atravessador. Mas, estes programas ainda têm um potencial muito maior para se desenvolver, levando-se em consideração a demanda por estes produtos.

Em função de poucas áreas no município para a instalação de novos equipamentos de comercialização, o programa Direto da Roça tem se instalado junto aos equipamentos do programa Abastecer, onde foi acordado entre os permissionários que a comercialização de folhosas seria de responsabilidade dos agricultores, pois estariam trazendo verduras frescas todos os dias.

A articulação com outros órgãos da PBH também se faz presente, como no caso das administrações regionais. Esta é uma das principais parceiras desde a implantação dos equipamentos, as quais verificam a viabilidade de serem instalados em determinados locais, na intermediação entre associações de bairro e também na fiscalização sanitária dos equipamentos.

Entretanto, as articulações setoriais (saúde, educação, habitação, trabalho, etc.) nos programas de regulação de mercado são menos visíveis (embora não menos importante) do que nos Programas de Assistência Alimentar, pois a maior parte dos trabalhos é assumida pela iniciativa privada. Esta é uma das principais características dos programas de regulação de mercado em Belo Horizonte, pois os custos são relativamente baixos, em sua maioria o próprio permissionário é quem faz os investimentos para o funcionamento e manutenção dos equipamentos, cabendo basicamente à administração municipal a cessão de uso, a fiscalização e o monitoramento dos programas.

## **2.2 Articulações nos programas de assistência alimentar**

O processo de descentralização do governo federal e a transferência do Programa de Alimentação Escolar da Secretaria de Educação para a SMAB deram início à nova formatação do programa no município.

Estas mudanças atribuíram maiores responsabilidades aos órgãos municipais, pois estes tiveram de se adaptar às exigências legais e também disponibilizar suas contrapartidas. Assim, ARRETCHE (2000) avalia que, em um processo de transferência de atribuições, a capacidade técnica instalada constitui um fator determinante para que as agências do governo consigam assumir o exercício de determinadas funções. A autora também considera que o legado das políticas prévias tem impacto direto sobre os resultados do processo de descentralização porque os interesses organizados em torno da forma como estavam distribuídas as atribuições nas modalidades institucionais atuam no sentido de sua manutenção, apoiando-se nos recursos institucionais que cada política oferece.



Inicialmente, para a transferência interna da gestão da alimentação escolar, as negociações se deram em torno das duas secretarias (Educação e SMAB), mas foram ampliando à medida que o programa se reestruturava. A estrutura criada para gerenciar a alimentação escolar também serviu para o desenvolvimento de outros programas.

Dessa forma, foi possível aproveitar a mesma estrutura (pessoal técnico, setor de compras, planejamento, etc.) para aumentar e melhorar o atendimento, tanto dos beneficiários de outros programas da SMAB; por exemplo, a introdução de produtos *in natura* na alimentação escolar e o planejamento nutricional das refeições servidas foram ampliados para atender os projetos de assistência alimentar às creches e asilos, assim como projetos desenvolvidos por outros parceiros, como o projeto Minguilim e Dente de Leite (projetos voltados para crianças e adolescentes), que são gerenciados pela Secretaria do Desenvolvimento Social.

O quadro de funcionários da SMAB envolvidos com a alimentação escolar é enxuto pois se utiliza também de serviços terceirizados, principalmente de cantineiras para a elaboração das refeições a serem servidas nas escolas. A terceirização deste tipo de serviço foi apontada nas entrevistas como sendo benéfica, pois fica mais fácil remanejar algum funcionário, caso este não se adapte ao trabalho de manipulação de alimentos. A elas são dados cursos de aperfeiçoamento profissional promovidos pela própria Secretaria. Outro fator que fez com que o quadro de funcionários da SMAB fosse tão enxuto é que as cantineiras continuam fazendo parte da Secretaria da Educação.

A articulação intersetorial também contribuiu para que a SMAB conseguisse implementar seus programas sem a necessidade de aumentar demasiadamente sua estrutura. Nesse aspecto foi fundamental a articulação com a Secretaria do Desenvolvimento social, pois é ela quem realiza os convênios com as creches, entidades filantrópicas e o cadastro de famílias carentes do município.

Em conjunto com a Secretaria de Saúde são desenvolvidos os projetos de Prevenção e Combate à Desnutrição, no qual são identificadas, nos postos de saúde do município, as pessoas em riscos nutricionais, e é feita a distribuição de farinhas enriquecidas e leite em pó enriquecido (em alguns casos, pois seu custo é alto). Esta identificação e o acompanhamento realizado pelos postos de saúde reduzem os custos e o tempo de implantação dos projetos, caso estas atividades fossem feitas apenas pela SMAB. Nesse sentido, pode-se perceber a necessidade dessa articulação intersetorial.

Para PESSOA & MACHADO (1999), um ensinamento que se extrai da experiência em Belo Horizonte é que a estrutura não precisa ser grande para a implantação de projetos na área de segurança alimentar. A Secretaria é pequena em orçamento, em pessoal e em espaço físico no nível central. No entanto, é grande onde precisa sê-lo, na política que produz e distribui serviços para a comunidade. Para crescer a Secretaria dialoga, com outros órgãos e programas públicos, com o setor privado, filantrópico e com a comunidade em geral. Dessa forma, além de cumprir com seus objetivos no que se refere à segurança alimentar, a política atua de forma indireta na área de geração de emprego e renda, qualificação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, desenvolvimento de tecnologias simplificadas e ecologicamente sustentáveis de alimentos e produtos alimentícios, fixação da família no campo, etc.

### **3. Políticas focalizadas e universais: combinação de dois princípios para maior efetividade da política de segurança alimentar em BH**

Uma política local de segurança alimentar que assuma a alimentação como um direito básico e fundamental a toda população, traz conseqüências de ordem prática, pois a concretização desta premissa implica em tratamentos diferenciados para grupos que estão distribuídos de forma desigual na sociedade quanto à sua capacidade de acesso aos alimentos.

Na política adotada pela SMAB, que reconhece em seu princípio de segurança alimentar a alimentação como um direito básico a ser garantido a toda a população, ela procurou integrar políticas que atendessem aos diversos segmentos sociais, tanto aqueles considerados mais vulneráveis social e biologicamente, como também aqueles que dispõem de condições de acesso por meio do mercado.

De maneira simplificada, pode-se afirmar que uma política local de segurança alimentar que contemple a garantia à alimentação pode se dar em pelo menos dois contextos diferentes. Primeiro, aquele que se refere à disponibilidade de alimentos para os que têm condições de acessá-los por meio dos mecanismos de mercado, o que invoca uma problemática para o Estado no sentido de não permitir que haja escassez de produto e também para que os preços sejam mantidos em níveis que não comprometam o acesso da população. Segundo, no atendimento de grupos específicos que não possuem as condições necessárias para adquiri-los no mercado e necessitam, portanto, do apoio do Estado para suprir suas necessidades alimentares.

No primeiro caso, pode-se entender como sendo uma política universal, já que teoricamente todos teriam, ou deveriam ter, acesso aos alimentos pelo mercado. No segundo caso, seria preciso identificar as pessoas que não tivessem acesso aos alimentos por meio do mercado para suprir suas necessidades.

Esta dualidade sugere, a princípio, que o Estado tenha, de antemão, que definir políticas específicas para pelo menos cada um dos casos, já que seria inimaginável colocar à disposição alimentos para toda a população, atendendo a uma suposta igualdade de direitos.

Sendo assim, FARAH (2001) considera que a focalização é incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecerem prioridades de ação em contexto de limites de recursos e pela compreensão de que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema. No entanto, as políticas seletivas devem ser entendidas como complementares às políticas universais de caráter redistributivo e às políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais.

Para DRAIBE (1993), a focalização constitui um dos ingredientes centrais da proposta de reforma dos programas sociais na perspectiva neoliberal. Consistente na idéia de redução do Estado e de estímulo ao mercado, trata-se de restringir a ação social do Estado de forma a concentrá-la em determinados programas e segmentos da população. O gasto social só se justifica, assim, para os muito pobres e em programas considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado.

Um problema da focalização é quando esta passa a ser utilizada para justificar redução nos gastos públicos. Focalizar um grupo específico para melhor aproveitamento dos recursos e da efetividade da ação pode ser uma alternativa às restrições operacionais e orçamentárias, mas a restrição do acesso de pessoas pode induzir a alguns erros, como cortar dos benefícios aqueles que realmente necessitem do amparo do Estado.

Assim, focalização implica na definição de quem necessita destes benefícios. Entretanto, os critérios adotados para definir quem será selecionado e o processo de

monitoramento e controle das ações focalizadas são onerosos e demandam um grande contingente para as atividades de supervisão e monitoramento.

Potencialidades e dificuldades associadas ao processo de focalização devem ser consideradas. BURLANDY (2003) considera que os aspectos positivos referem-se à definição e destinação de recursos para grupos prioritários, adequando-os às demandas. Os desafios giram em torno dos custos econômicos, sociais e políticos relacionados à definição dos beneficiários, que aumentam na medida em que crescem os níveis de diferenciação das demandas; da capacidade técnico-institucional disponível; da dimensão da vulnerabilidade frente aos recursos existentes; da disponibilidade de instrumentos metodológicos necessários a uma adequada focalização; da não estigmatização dos beneficiários; da natureza dos processos decisórios e da cisão dos que precisam e não precisam.

Com relação aos efeitos negativos dos programas focalizados, BURLANDY (2003) aponta como sendo: alto custo na administração dos mecanismos de focalização, que requerem informação qualificada e capacidade administrativa; ressentimentos entre os grupos excluídos dos programas, além da tendência à estigmatização dos beneficiários. Um dos paradoxos dos programas focalizados reside no fato de que uma política melhor focalizada, ou seja, a mais precisa possível no sentido de identificar os segmentos mais vulneráveis dentre os vulneráveis, pode gerar uma perda de suporte político por parte dos grupos de maior renda.

A apropriação inadequada das ações focalizadas acaba por beneficiar grupos que nem sempre estão entre os mais necessitados. Dessa forma, CUNHA (1996) considera que a assistência alimentar tem ocorrido, muitas vezes no Brasil, em caráter oportunista e clientelista e não de forma estrutural. COELHO et al. (1996) ressaltam também que as políticas sociais focalizadas nas populações de risco de desnutrição foram criticadas pelos analistas da área por sua baixa “produtividade” em termos da relação entre o volume de investimento e os resultados alcançados. As críticas são tanto na ausência de uma concepção global e integrada dos programas que operacionalizam tais políticas, quanto a sua desvinculação a políticas estruturais de abastecimento, saúde, geração de renda e emprego. Assim, os investimentos públicos na área social, ou mais especificamente no setor de alimentação, serão sempre insuficientes pois a tendência é de aumento permanente de sua clientela, porque as políticas que deveriam corrigir os desequilíbrios sociais não só geram efeitos medíocres, como os produzem. Portanto, para reduzir os desequilíbrios entre o padrão de produção, comercialização e consumo e o acesso da população em geral ao alimento de qualidade, se faz necessária uma intervenção governamental em toda a cadeia de abastecimento, diminuindo os preços, gerando renda e educando para o consumo.

Embora a focalização e universalização sejam contrapostas de maneira antagônica e às vezes excludente, numa perspectiva das políticas locais de segurança alimentar elas podem adquirir um sentido de complementaridade. Nesse sentido, a SMAB procurou ampliar sistematicamente o atendimento nos programas focalizados, como mencionado anteriormente, fazendo uso da estrutura existente (compras, pessoal técnico, armazenagem e distribuição para a alimentação escolar) e da articulação com outros setores da administração municipal (secretarias de saúde, desenvolvimento social, educação, etc.), sem necessidade de grandes volumes de investimento.

Dessa forma, foram desenvolvidos programas focalizados por faixa etária (criança e adolescente, terceira idade) e por principais grupos de risco (gestante e nutrízes, pessoas em situação de desnutrição, assistência alimentar e nutricional e distribuição de cestas básicas), utilizando-se os cadastros já realizados por outros órgãos.

Os programas de regulação, embora sejam considerados universais, dependem de outras variáveis para serem implantados (interesse comercial do ponto, da administração regional, etc.). Portanto, não cabe apenas uma decisão de caráter legal-racional, ou seja, colocar pontos onde há maior carência na oferta de produtos. Os locais onde são instalados os pontos acabam sendo uma forma de discriminação com as populações de baixa renda, em que os serviços estão concentrados em áreas mais “nobres ou valorizadas”, acentuando o processo de exclusão. Diante deste problema e para reduzir esta limitação da ação pública, a SMAB criou uma nova forma de comercialização – o Comboio do Trabalhador – negociando com os permissionários para que, aqueles que ocupavam os melhores pontos no centro da cidade, dessem sua contrapartida indo aos bairros da periferia.

Assim, a política de segurança alimentar de Belo Horizonte conseguiu implementar suas políticas combinando as de caráter focalizado com as universais, não como forma de reduzir os custos, mas buscando uma maior efetividade nos resultados e otimização da estrutura existente.

#### **4. Considerações finais**

Esta pesquisa não teve o propósito de descobrir fatos novos sobre políticas locais de segurança alimentar, mas procurar captar e compreender os elementos que possibilitaram a implementação e gestão dessas políticas. O dinamismo com o qual convivem essas políticas não permite estabelecer certos padrões rígidos de implementação e, exatamente por isso, ela deve ser flexível o suficiente para se ajustar às mudanças sem perder, entretanto, seu foco principal no cidadão. Os recursos disponíveis em cada local, sejam oportunidades de mercado, capacidade técnica, aparato burocrático ou organização social, podem ser aproveitados para melhorar o estado de segurança alimentar da população.

A incorporação da noção de segurança alimentar na política e nos programas desenvolvidos pela SMAB em Belo Horizonte marcou uma ruptura com as políticas adotadas pelas administrações anteriores. As mudanças ocorridas na operacionalização e os benefícios delas decorrentes denotam uma mudança de postura e uma maior atenção aos beneficiários, preocupando-se não somente com a disponibilidade física dos alimentos, mas também com a capacidade de acesso da população aos alimentos de forma quantitativa e qualitativamente suficientes para atender às suas necessidades alimentares, dentro das limitações de uma administração municipal.

Um dos fatores determinantes para a institucionalização da política de segurança alimentar em BH, segundo afirmou a ex-secretária Regina Nabuco, foi a elaboração de um projeto coerente com a realidade local e com os princípios da segurança alimentar. A concepção do projeto foi amplamente debatida, tanto internamente, em conjunto com outros órgãos do município, como também com vários segmentos da sociedade, antes de ser adotada, não se constituindo como uma simples atitude unilateral imposta pela administração municipal.

Para a formulação da política de segurança alimentar em Belo Horizonte foram identificados, na época, os principais problemas existentes nos programas, as necessidades de implementação de novos programas, bem como as potencialidades que poderiam ser melhores exploradas. De posse dessas informações começaram a ser traçados os projetos com a participação dos segmentos envolvidos.

A política de segurança alimentar possibilitou uma ampliação da atuação da administração municipal, incorporando ações nas áreas de produção, distribuição e

consumo. O princípio da segurança alimentar foi adotado como diretriz política do município com o objetivo de assegurar a assistência alimentar aos grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição; intervir e regular o mercado através de equipamentos públicos de abastecimento e planejar e coordenar as ações sociais de abastecimento e assistência alimentar.

A adoção desses princípios norteadores contribuíram para que fossem implementadas ações que atendessem à necessidade de alimentação da população em todas as fases da vida e também em possíveis situações emergenciais, atuando, dessa forma, no sentido de garantir uma alimentação adequada, principalmente para as populações com maiores problemas nutricionais e em situações de risco.

Os resultados obtidos nesta pesquisa demonstraram a importância de se combinar duas frentes de ação na implementação de uma política local de segurança alimentar: a da regulação e da assistência alimentar. A regulação local, especialmente no caso do mercado de alimentos básicos, pode ser uma alternativa para melhorar o acesso da população e, em especial, da de baixa renda, pois o custo da alimentação representa um peso maior no orçamento familiar.

A assistência alimentar, por tratar-se de uma necessidade para as populações com carência nutricional, exige do poder público uma gestão eficaz para que os recursos sejam destinados aos que realmente necessitem suprir suas carências e também para que sejam aproveitados outros recursos no apoio a esta ação.

As ações voltadas para a regulação de mercado superaram a dualidade existente entre o mercado *versus* estado, demonstrando ser possível um somatório de forças e interesses para um melhor atendimento à população. Dessa forma, a SMAB combinou, em suas políticas, ações com caráter focalizado, embora sempre tentando ampliá-lo, e ações de caráter universal, principalmente por meio de instrumentos de mercado.

PESSOA & MACHADO (1999), consideram, como uma das conquistas mais importantes da política de segurança alimentar, a retirada da questão do abastecimento e segurança alimentar da rubrica emergencial, decorrente de situações de desabastecimento geradas por catástrofes naturais e colocando-a como uma nova área a ser contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo desta forma um orçamento próprio, o que facilita o planejamento de suas ações e também demonstra a prioridade que é dada à questão alimentar no município.

O fato do município estar passando pela terceira gestão de um mesmo partido (PT) também contribuiu para a continuidade nos processos de implementação da política de segurança alimentar. Poderia-se atribuir inicialmente que a continuidade dos programas se deve apenas à sucessão na administração municipal, na qual o Partido dos Trabalhadores esteve presente nas três últimas gestões. Mas, é importante levar em consideração também que os resultados que vêm sendo obtidos inibem que os programas sejam alvo de mudanças que possam colocar em risco o seu funcionamento, sem que haja uma justificativa plausível. Além disso, a própria trajetória dos programas nestes dez anos acumulou informações e dados históricos que dão legitimidade junto à população.

Na atual administração existe um projeto de coordenação de todas as políticas sociais que são desenvolvidas no município, refletindo a preocupação da administração em gerir as políticas sociais de uma forma mais integrada, por meio da Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais.

O momento de estabilização na transição das três últimas eleições serviu como suporte necessário para evitar possíveis contratempos nos projetos e até mesmo na realocação de pessoal, o que foi decisivo para alcançar os resultados verificados. Apesar disso, não quer dizer que não haja interferências políticas (ou dos políticos) no processo

de implementação das políticas, mas essas interferências são minimizadas pela clareza com que são colocadas as regras e a transparência nos processos de aquisição de produtos ou na licitação para os pontos do projeto Abastecer, evitando-se que prevaleçam critérios de ineficiência e de favorecimento, seja na compra de alimentos ou na escolha dos permissionários, o que poderia vir a comprometer os programas.

Embora tenha havido mudanças de prefeitos e de secretários (o atual pertence a outro partido) e algumas outras mudanças no formato das ações tenham ocorrido, os programas continuam mantendo seu perfil e estrutura principal. A continuidade e a estabilidade nas relações transmitiram maior confiabilidade aos agentes econômicos locais (permissionários) e fornecedores dos programas de assistência alimentar, o que os incentivou a investirem nos programas e respeitarem as regras estabelecidas nos contratos. Se houvesse um ambiente de incerteza política, seria muito difícil encontrar quem se habilitasse a investir em instalações permanentes pelo período de um ano para trabalhar com produtos de altas variações de preços num mercado onde o lucro depende basicamente do volume comercializado. O planejamento dos programas assistenciais também é beneficiado por esta continuidade na medida em que os procedimentos e os compromissos são mantidos, ou seja, os pagamentos são efetuados sem atrasos e os processos de licitação não provocam desconfiança.

A gestão dos projetos foi também um diferencial marcante para a consolidação dos programas, não só pelos resultados que geraram, mas também pela transparência com que conseguiram implantar e gerenciar os processos de mudanças, este diferencial foi perceptível tanto para a população como também para a comunidade política do município. A combinação de elementos com características gerenciais aplicados à administração pública conferiram agilidade nos processos e com constante monitoramento foi possível direcionar os esforços para a manutenção dos programas.

Esta gestão teve como um ponto fundamental a rede técnica que se construiu em torno não só dos projetos, mas da política de segurança alimentar como um todo. Esta rede possibilitou um suporte de diversos segmentos da sociedade, que contribuíram desde os aspectos conceituais na formulação da política aos mais diversos tipos problemas que apareceram no dia-a-dia, permitindo soluções práticas e inovadoras.

Assim como Weber se referiu à importância do funcionalismo para o funcionamento e desenvolvimento das atividades nos serviços públicos, verificou-se na SMAB que seu corpo técnico foi decisivo na implementação dos projetos e que boa parte dos funcionários, assessores e outros profissionais estão ligados de alguma forma à política de segurança alimentar de Belo Horizonte até os dias atuais. Entretanto, alguns funcionários reclamam que os trabalhos já não são implantados com o mesmo ritmo e vigor de quando se iniciou a implementação da política; ou seja, em épocas anteriores eram criados mais projetos, dando uma maior visibilidade à Secretaria como também um maior apoio político. Além disso, questões relativas à defasagem salarial também foram apontadas como um fator de desmotivação, principalmente quando se comparam com os dos serviços terceirizados.

Os programas de segurança alimentar se valeram das potencialidades existentes na localidade e estabeleceram uma forte articulação tanto institucional como setorial. Como pôde ser observado neste Capítulo, foram construídas relações com os mais diversos atores sociais, procurando ampliar o campo de atuação da Secretaria como também otimizar os recursos empregados em cada programa. Assim foram constituídas parcerias com agentes de mercado (Ceasa-MG, comerciantes, fornecedores, etc.), da sociedade civil (Movimento Pró-creches, associações de bairro, etc.) e outras instituições públicas (prefeituras, emater, etc.) e, como no caso das parcerias firmadas com centros de pesquisas, como o IPEAD, UFMG e PUC. Estas pesquisas permitem o

monitoramento dos resultados e a orientação para o planejamento; além disso, contribuem também para a divulgação dos resultados obtidos com os trabalhos realizados, tanto para a população de Belo Horizonte como em outras localidades do Brasil e exterior.

A articulação setorial foi igualmente importante na formulação e implementação dos programas desenvolvidos pela SMAB. Assim, a integração das diversas secretarias municipais (Educação, Saúde, etc.) em torno de programas comuns permitiu uma maior abrangência de suas ações, ganhos de escalas no atendimento, melhor aproveitamento dos recursos investidos e principalmente, melhoria na qualidade do atendimento à população.

O resultado dos esforços para a realização dessas articulações setoriais e institucionais e para a superação de algumas dificuldades como as encontradas inicialmente – sejam na assistência alimentar com as cantineiras e nutricionistas ou na regulação de mercado com os próprios permissionários e comerciantes locais –, podem ser percebidos hoje pelo ganho de experiência que a Secretaria acumulou para solucionar novos problemas e conflitos e também pelo aprendizado organizacional que permitem que os impasses sejam mais bem discutidos e resolvidos.

Existem ainda dificuldades para serem superadas nas relações com os parceiros, mesmo porque há uma dinâmica própria da política municipal que não gira apenas em torno da política de segurança alimentar, ela é condicionada também por outras disputas e interesses que vão além da área de atuação da SMAB, mas o aprendizado obtido com as relações favorece que os problemas sejam superados com maior agilidade e objetividade.

#### **4.1 Perspectivas para os programas de regulação de mercado: Projeto Abastecer**

Os programas de regulação de mercado encontram hoje, dentre suas maiores limitações, a dificuldade de encontrar novas áreas em locais de grande fluxo de pedestres para a ampliação do número de pontos de venda.

Entretanto, os pontos existentes têm demonstrado um grande potencial para permanecer funcionando e resistir às crises econômicas. Primeiro, o fato dos permissionários não dependerem exclusivamente dos programas públicos e atuarem de formas diferenciadas na comercialização de hortigranjeiros em Belo Horizonte (alguns no CEASA, outros em sacolões privados) facilita com que eles tenham uma estrutura e capacidade instalada, pois, segundo informações levantadas junto aos funcionários da SMAB e dos permissionários, é esta capacidade de investimento que os garante em tempos de crise. Além disso, pelo movimento de consumidores observados nos locais de venda, aparentemente não haveria motivos para abandono dos negócios, a não ser por problemas particulares. Apesar disto, não se deve subestimar a capacidade da concorrência em criar equipamentos com maior eficiência econômica e com preços mais competitivos.

CUNHA (2000) também destaca algumas razões do arranjo institucional local, em que permite que a SMAB mantenha um nível de investimentos reduzidos e que explicam a sobrevivência dos programas de regulação de mercado em Belo Horizonte na segunda metade dos anos noventa. Em primeiro lugar, os programas são de custo baixo, tanto para o poder público como para os permissionários. Do ponto de vista da SMAB, não há qualquer custo de instalação e manutenção do espaço envolvido. Os únicos custos correm por conta do pagamento a funcionários da SMAB, que coordenam,

monitoram e analisam o andamento dos programas. Além disso, a prefeitura cobra taxas dos permissionários pelo uso do espaço público. Do ponto de vista dos parceiros privados, o custo de instalação é muito pequeno, dada a simplicidade dos materiais usados nas instalações. Por outro lado, há uma certa clientela específica destes programas, pelo fato de serem localizados em diversos pontos estratégicos das áreas periféricas da capital, representando, freqüentemente, o único ponto de abastecimento na região. Por fim, mas não menos importante, os equipamentos auferem economias de escala de operação, especialmente aqueles instalados na região central, onde uma parcela da clientela é de famílias em estratos de renda acima da linha de pobreza, mas com dificuldade econômica de acesso aos supermercados.

No que se refere às oscilações econômicas, CUNHA (2000) observa que houve uma tendência de manutenção destes programas, mesmo após a estabilização de preços em 1994. Esta sobrevida dos programas regulatórios é aparentemente contraditória com o processo de estabilização, que tendeu a reduzir os riscos de desabastecimento urbano e a aumentar a transparência na negociação de preços na cadeia alimentar entre produtores, atacadistas, varejistas e consumidores. Isto resultou em uma tendência a reduzir os custos de transação, na medida em que, sem o processo inflacionário, ficou mais fácil computar os custos sem a desvalorização pela perda financeira.

Além desses resultados financeiros, há também um ganho político. Com os resultados alcançados, aumenta o grau de confiabilidade no andamento dos programas e ganha também o respaldo da 'comunidade política'. Pôde ser observado em BH que, para a implementação das políticas de segurança alimentar, não se tratam apenas de aspectos técnicos que possam ser replicados, mas depende também da articulação com os atores políticos locais.

Como citado anteriormente, este pode ser um caso em que PRZERWORSKI (1999) considera que a intervenção estatal pode ser melhor do que a não-intervenção, sobretudo nos casos em que o desenho institucional permita que os governos intervenham na economia, que os políticos controlem os burocratas e que os cidadãos controlem os governos.

Dessa forma, com transparência e eficiência nos programas será possível dar continuidade em suas ações, caso não haja interferências e mudanças bruscas na política do município.

#### **4.2 Perspectivas para o Programa de Assistência Alimentar: Projeto de Alimentação Escolar**

O Projeto de Alimentação Escolar em Belo Horizonte vem sofrendo nos últimos anos uma redução na disponibilidade financeira para a compra de alimentos. Este problema é de caráter nacional, pois o FNDE tem repassado um valor fixo desde 1993 (R\$ 0,13/aluno/dia), sendo que os preços dos alimentos vêm se reajustando, conferindo, dessa forma, uma perda considerável no poder de compra dos produtos para a alimentação escolar.

Assim, o processo de descentralização torna-se ineficaz na medida em que a transferência de responsabilidades não foi seguida também de uma co-responsabilização da esfera federal pelo andamento do Programa. Um comprometimento maior do governo federal seria necessário para compartilhar dos problemas passados pelas administrações municipais. Dessa forma, cabe aos municípios, se adequarem às condições que são oferecidas, o que pode acarretar em perdas tanto para o programa, como para os alunos.



Por isso, fica comprometido o atendimento da exigência feita pelo próprio FNDE de suprir pelo menos 15% das necessidades diárias da alimentação de crianças e adolescentes do ensino fundamental.

Um outro fato curioso, que também não é exclusivo de BH, é que existe uma duplicidade nas ações no atendimento da alimentação escolar, pois as escolas estaduais são atendidas pela Secretaria Estadual de Educação que optou pela ‘escolarização da merenda’, uma alternativa que dá maior autonomia às escolas. Independentemente do resultado obtido no programa de alimentação escolar que é coordenado pelo governo do estado, esta duplicidade nas ações provoca perdas tanto nos ‘ganhos de escala’ para a aquisição dos gêneros alimentícios, como também na possibilidade de uma ação mais coordenada e de um controle mais efetivo da saúde alimentar das crianças do município.

A introdução pela SMAB do sistema de compras por meio do “Registro de Preços” também proporcionou uma maior economia nas compras dos gêneros perecíveis para a alimentação escolar, pois conseguem maiores descontos sobre os preços praticados no mercado. Entretanto, os custos per capita para a alimentação escolar estão em torno de R\$ 0,20, fazendo com que o programa seja colocado em risco permanente de interrupção se não forem tomadas medidas para sanar este problema. Ainda assim, a SMAB vem mantendo o funcionamento do projeto, mas começa a perder o aporte nutricional necessário para o desenvolvimento mais saudável dos escolares.

Por outro lado, é válido ressaltar a importância da participação efetiva da sociedade em todos os processos de formulação e implementação do programa de alimentação escolar, tendo em vista principalmente o fortalecimento dos espaços constituídos para este fim como o conselho de alimentação escolar.

Os riscos na administração pública de haver mudanças bruscas no quadro político do município e assim romper com os ganhos de eficiência e eficácia nos processos conquistados até o momento é muito alto. Com um conselho fortalecido, aumentam-se as possibilidades da manutenção desses processos, permitir uma gestão com transparência, exercer um maior controle sobre as decisões e o controle na aplicação dos recursos públicos.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 4ª ed., 1998.
- ARANHA V. A. **Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte (1993/1999)**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, dissertação de mestrado. Belo Horizonte, 2000.
- BATE, P. **Um novo consenso?** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Acessado em 16/08/2003 em [www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2231](http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2231)
- BATE, P. **Um novo consenso?** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Acessado em 16/08/2003 em [www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2231](http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2231)
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.
- BURLANDY, L. **Os desafios do gestor municipal para o alcance da segurança alimentar**. Revista Saúde em Foco. Ano VIII nº 18 – Julho de 1999. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Saúde 1999.
- BURLANDY, L. **Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e desnutrição**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz, 2003.
- BURLANDY, L. **Segurança alimentar e nutricional e intersectorialidade**. Segunda Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.
- CASTRO, M. H. G. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico**. Campinas, Nepp/Unicamp, Cadernos de Pesquisa N ° 03 abril/1998. [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br) acessado em 04/08/03.
- COELHO, M. P.; MAGALHÃES E. P.; POMPERMAYER M. J.; ROCHA, V. E. **A Política de Abastecimento de Belo Horizonte**. Projeto IUPERJ/CEURB-UFMG. Rio de Janeiro, 1999.
- CORRÊA, I. M.; SILVA, F. A. R.; ARAÚJO W. F. G. **Aspectos Institucionais do Processo da Reforma Descentralizadora na Gestão pública do Município de Belo Horizonte: Intersetorialidade e Territorialidade**. Revista Pensar BH/Política Social, Dezembro, 2002.
- COUTO, P. E. **A economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação**. [www.race.nuca.ie.ufrj.br](http://www.race.nuca.ie.ufrj.br) acessado em 11/08/03.
- CUNHA A. R. A.; LEMOS M. B.; NABUCO M. R.; PESSOA M. J.; **Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias**. In: BELIK W.; MALUF R. S.; Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000.
- CUNHA A. R. A.; MACHADO M. **Quem vende a cesta básica mais barato? Um abalo no mito da eficiência das grandes redes supermercadistas**. Belo Horizonte, Cedeplar/UFMG Texto para discussão n ° 189, 2001.
- CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. **Segurança Alimentar e Políticas Locais de Abastecimento**. Revista Econômica do Nordeste, v.8, 1997.
- CUNHA, A. R. A. de A.; LEMOS, M. B. **Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento**. Texto para discussão n ° 113, UFMG/FACE. Belo Horizonte, 1996.
- CUNHA, A.; LEMOS, M. B.; NABUCO, M. R.; PESSOA, M. J. **Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias**. In: BELIK, W.;

- MALUF, R. S. (org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, CPDA/UNICAMP, 2000.
- DELGADO G. C. **Cesta básica o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas**. In: BELIK W. e MALUF R. S. (orgs.). Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas-SP, Instituto de Economia/UNICAMP e CPDA/UFRRJ, 2000.
- DRAIBE, S. M. **A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda**. Campinas: Caderno de Pesquisa n. 34, Unicamp, 1998.
- DREIFUSS, RENÉ. **Poder, estado e força: uma leitura de Weber**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- DRÉZE, J. SEN, A. **Hunger and public action**. New York: Oxford University Press, 1989.
- FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública 35 (1): 119-144, jan/fev. Rio de Janeiro 2001.
- FARAH, M. F. S. **Reforma de políticas sociais no Brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e municipais**. USP-FIA.
- FILHO, N. A., **Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública 34 (6):11-34, nov/dez, 2000.
- GALLEAZI, M. A. M. **A problemática do abastecimento, da alimentação e da Nutrição para os grupos de baixa renda nos grandes centros urbanos**. Revista Caderno de Debates Vol. I, Unicamp, Campinas 1993.
- GARCIA, R.C. **Descentralização: Um processo a ser acompanhado e avaliado** (ou finja que eu finjo ao faça que nós vemos). Brasília: Ipea, texto para discussão 364, 1995.
- GOMES JR., N.N. Sistema municipal de segurança alimentar e cidadania: limites e desafios para os governos locais. In: TAKAGI M.; SILVA, J. G.; BELIK, W. (orgs.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.
- HIRSCHMAN, A.O. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo Companhia das letras, 1996.
- JOHNSON, A. G. **Dicionário de sociologia: um guia prático da linguagem sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor., 1997.
- KLIKSBERG, B. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. Tradução de Santra Trabuco Valenzuela, Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez; Brasília-DF, UNESCO, 2001.
- LAVINAS, L.; MALUF, R. S. **Abastecimento, Segurança Alimentar e ação municipal**. Rio de Janeiro: IBAM/Revista de Administração Municipal, v.39,n.203,p.63-70,1992.
- LAVINAS, L.; NABUCO; M. R. Crise, abastecimento e uso do solo. CNPQ - Relatório Parcial IV: Abastecimento: Histórico e atualidade – Auxílio Integrado à Pesquisa, 1992.
- LAVINAS, L; NABUCO, M. R. **Segurança Alimentar: uma nova questão de cidadania**. In: CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. C. Política Agrícola e Segurança Alimentar. Minas Gerais: Universidade Federal de Viçosa, 1996.
- MACHADO, M. DE S. R. **A evolução das manchas de ocupação urbana de Belo Horizonte - 1918-1995** – acessado em [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br) 16/06/03.
- MALUF R. S. **Economia de rede, o papel da distribuição e a problemática da segurança alimentar**. In: MALUF R. S.; WILKINSON J. (orgs.). Reestruturação

- do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.
- MALUF, R. S. **Atribuindo sentido (s) à noção de desenvolvimento econômico.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº 15. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA. Rio de Janeiro, outubro de 2000.
- MALUF, R. S (A). **Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar.** São Paulo, Instituto Pólis, Pólis-papers 6, 2000.
- MALUF, R. S. **Por uma política municipal de segurança alimentar.** [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) . Capturado em 15/04/2002.
- MALUF, R. S.; BELIK, W. (orgs). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização.** Campinas,SP: IE/UNICAMP, 2000.
- MALUF, R. S.; COSTA, C. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.** São Paulo, Polis, 2001. (Publicação Polis 38).
- MAULF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. S; **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil.** Unicamp - Cadernos de Debate, Vol. IV. Campinas, 1996.
- MELLO, D. L. **Governo e administração municipal: a experiência brasileira.** Revista de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro 35 (2): 79-96, Mar./Abr. 2001.
- MELLO, R. **Desenvolvimento socioeconômico local e as relações solidárias na pequena produção no contexto da política municipal de abastecimento de Belo Horizonte.** Mimeo, 2002.
- MENEZES, F. **Segurança alimentar e sustentabilidade: complementaridades e conflitos.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, agricultura e sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Panorama atual da segurança alimentar no Brasil.** [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br), capturado em 15/07/2002.
- MENICUCCI, T. M. G. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais.** Revista Pensar BH. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social. Edição temática nº 3 – Mai/julho de 2002.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov. 1995.
- O'DONNELL, G. **Contrapuntos.** Ensayos escogidos sobre el autoritarismo y la democratización. Buenos Aires, Paidós, 1997, pp 259-330.
- OFFE, C. A democracia contra o Estado do bem-estar? – Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras. In: **Capitalismo Desorganizado.** Editora Brasiliense.
- OFFE, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.
- OLIVEIRA, J. E. D. Segurança Alimentar: O direito de comer. In: TAKAGI M.; SILVA, J. G.; BELIK, W. (orgs.). **Combate à fome e à pobreza rural.** São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.
- OLIVEIRA, J. E. D. Segurança Alimentar: O direito de comer. In: TAKAGI M.; SILVA, J. G.; BELIK, W. (orgs.). **Combate à fome e à pobreza rural.** São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.
- PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- PEREIRA, PLÍNIO. **O conceito de segurança alimentar: debates e controvérsias.** Textos CPDA – UFRRJ N° 08, junho. Rio de Janeiro, 1999.
- PESSANHA, L. D. R. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento, agricultura e sociedade). Rio de Janeiro, CPDA, UFRRJ, 1998.
- PESSOA, M. J. S.; MACHADO M. Relatório de atividades. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Abastecimento, Documento Interno, 1999.
- PINSTRUP-ANDERSEN; PANDYA-LORCH, R. **La agenda inconclusa: Perspectivas para superar el hambre, pobreza y la degradación ambiental.** Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Washington, D.C. 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH1). **Proposta para a Consolidação do Processo de Descentralização da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.** Número 4, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH 2). **Edital de concorrência para o registro de preços nº 006/2001.**
- PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*.** In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.
- ROCHA, C. **An integrated program for urban food security: The case of Belo Horizonte, Brasil.** Canadá: Department of Economics Ryerson Polytechnic University, 2000.
- ROCHA, C. **An integrated program for urban food security: The case of Belo Horizonte, Brasil.** Canadá: Department of Economics Ryerson Polytechnic University, 2000.
- ROMÃO, M. C. **Distribuição de renda, pobreza e desigualdade no Brasil.** In: CAMARGO, J. M. e GIAMBINI, F (org.) Distribuição de Renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão.** 5ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- SANTOS, B. S. (1). **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- SEN, A. O. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, Cia das Letras, 2000.
- SILVA, F. M. **Estratégias de mercado e abastecimento alimentar em Minas Gerais no século XIII.** IX Seminário de Economia Mineira. Acessado em 07/03/03.
- SMITH, M. J. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. **El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas públicas.** Zona Abierta, Madrid, 1994.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. **A construção da viagem inversa: ensaio sobre a investigação nas Ciências Sociais.** Porto Alegre: Cadernos de Sociologia, v.3,n.3, p. 55-88, jan/jul 1991.
- VALENTE, F. L. S. As políticas sociais de abastecimento popular, alimentação e nutrição. In.: ESCÓRCIO, J. R.; FERREIRA, P. L.;LEVY, W. R. (orgs.). **Seminário nacional de abastecimento: fome – o desafio dos anos 90.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992.
- VALENTE, F. L. S. **O direito à alimentação.** In: LIMA JR., J. B.; ZETTERSTROM, L. (Orgs.). Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo, Edições Loyola, 2002.

- VALENTE, F. L. S. Segurança Alimentar e Nutricional: Transformando natureza em gente. In: NOBRE, S. (org.). **Merenda II: gestão, qualidade e nutrição**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas, 2002.
- WEBER, MAX. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- WILSON, E. Hambruna e pobreza em el siglo 21. In: PINSTRUP-ANDERSEN; PANDYA-LORCH, R. **La agenda inconclusa: Perspectivas para superar el hambre, pobreza y la degradación ambiental**. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentárias. Washington, D.C. 2002.

## ANEXOS

### ANEXO I

Relação de entrevistas de campo:

- Rogério Colombini – Secretário Municipal de Abastecimento
- Maria Regina Nabuco – Ex-Secretária Municipal de Abastecimento
- Altivo Cunha – Ex-assessor da SMAB
- Moisés Machado – Assessor da SMAB
- João Ávila – Gerência de Planejamento dos Programas de Abastecimento
- Edmar Gadelha – Coordenador do CONSE-MG
- Ângela Khouri – Agente Fiscal
- Adriana Aranha – Gerencia de Coordenação de Assistência Alimentar
- Roberto Lima Vieira – Coordenador de Abastecimento

Relação dos equipamentos visitados e entrevista com permissionários e funcionários (projetos Abastecer, Comboios, Direto da Roça e Feira de Orgânicos):

- Bernardino Monteiro;
- Mem de Sá;
- Cachoeirinha;
- Saramenha;
- 21 de Abril;
- Feira da Rua Cláudio Manoel

## ANEXO II

### Pontos do Comboio e Abastecer

#### POSTOS FIXOS

Nº	BAIRRO	ENDEREÇO	ADM.REGIONAL
01	Barreiro	Av.Olinto Meireles-Viaduto da Mannesman	Barreiro
02	Barreiro	Praça Luiz Verano	Barreiro*
03	Cafezal	Rua Bela Vista, 56	Centro-sul
04	Centro	Praça 1º de Maio	Centro-sul*
05	Centro	Rua 21 de abril-Rodoviária	Centro-sul*
06	Funcionários	Av.Bernardo Monteiro c/Av.Alfredo Balena	Centro-sul*
07	Santa Lúcia	Av.Arthur Bernardes, 3970	Centro-sul
08	Alto Vera Cruz	Praça Flamengo	Leste
09	Horto	R.Cap.Bragança c/Av. Silviano Brandão	Leste
10	Santa Efigênia	Av. Mem de Sá, 7 A	Leste*
11	Cachoeirinha	Av.A.Carlos c/Av.Bernardo Vasconcelos	Nordeste
12	Goiânia	R.Maria C.Bonfim, 09	Nordeste
13	Caicara	Av. do Canal	Noroeste
14	Jardim Montanhês	Av. Pedro II, 5051	Noroeste
15	Padre Eustáquio	Rua Pará de Minas, 812	Noroeste
16	Pindorama	Rua Jacareí c/Aline	Noroeste
17	Lagoinha	Rua Formiga, s/n - Mercado Popular da Lagoinha	Noroeste
18	Saramenha	Av.Saramenha c/Cristiano Machado	Norte
19	Betânia	Av. Úrsula Paulino c/Rua Quatro	Oeste
20	Jardim América	Av. Barão Homem de Melo c/Rua Boturubi	Oeste
21	Nova Cintra	R. Padre José Maurício	Oeste
22	Nova Gameleira	Rua Centro Social c/Carlos Schettino	Oeste
23	Santa Terezinha	Avenida Atlântica	Pampulha
24	Urca	Rua Urca c/Av.Expedicionário Paulo de Souza	Pampulha
25	Céu Azul	R.Luiz Cantagalle c/R.Maria G.Santos	Venda Nova
26	Letícia	R.Pe. Pedro Pinto c/José B.Silveira	Venda Nova
27	Serra Verde	Av. Leontino Francisco Alves	Leste

\* Comboio do Trabalhador

#### PROGRAMA COMBOIO DO TRABALHADOR PONTOS MÓVEIS

Nº	BAIRRO	ENDEREÇO	ADM.RECIONAL
01	União	Rua Wallace-Praça Frei Aloisio	Nordeste
02	Dom Cabral	Praça da Comunidade	Noroeste
03	Campo Alegre	Rua José Benjamim de Castro	Norte
04	Nova Pampulha	Av.A com Av. R	Pampulha
05	Céu Azul	Rua João Magela c/Décio Silveira	Venda Nova
06	Vila Glarijá	Rua Agenério de Araújo	Venda Nova